

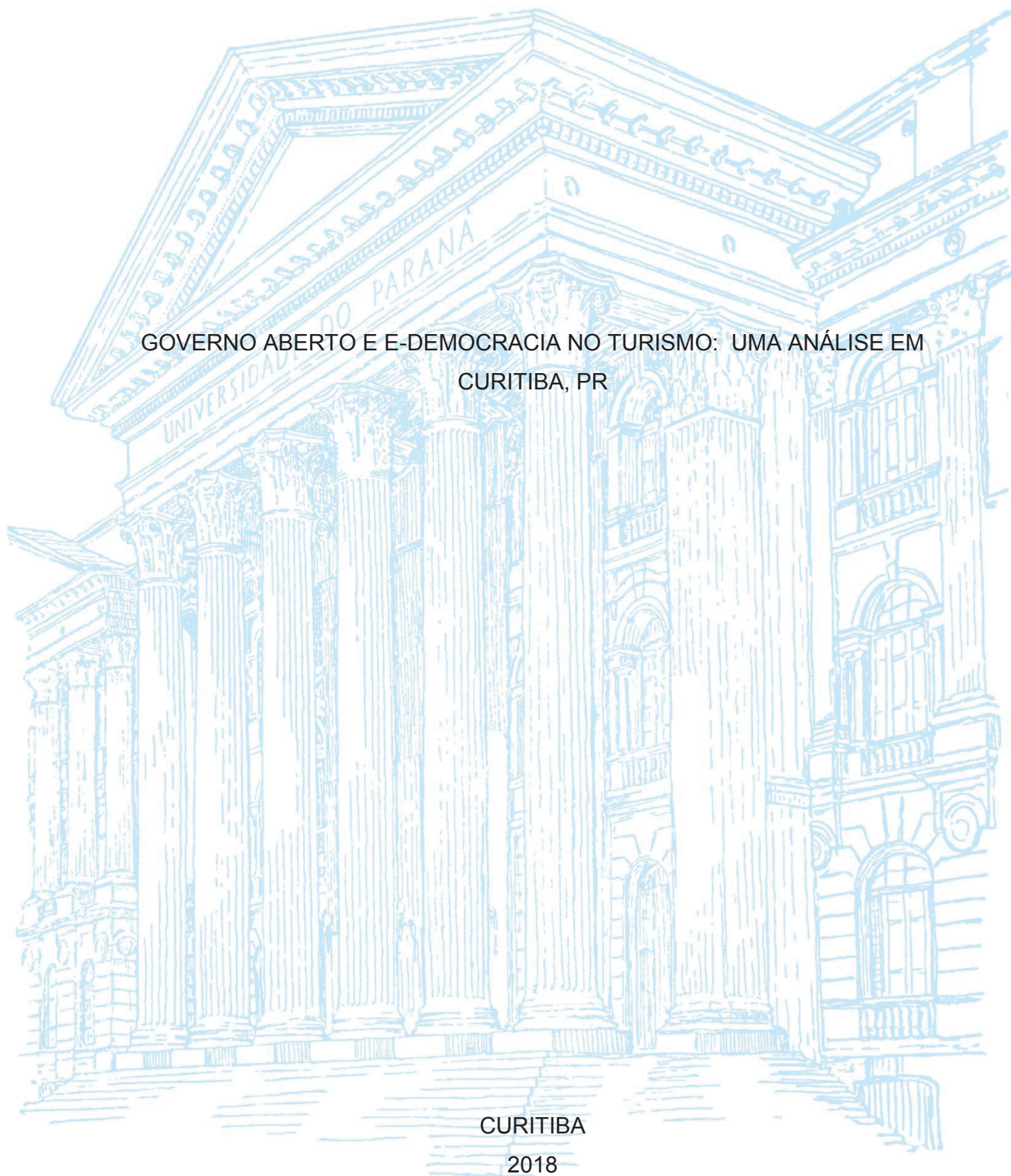
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DALCI SONTAG JUNIOR

GOVERNO ABERTO E E-DEMOCRACIA NO TURISMO: UMA ANÁLISE EM
CURITIBA, PR

CURITIBA

2018



DALCI SONTAG JUNIOR

GOVERNO ABERTO E E-DEMOCRACIA NO TURISMO:
UMA ANÁLISE EM CURITIBA, PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

CURITIBA
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Sontag Junior, Dalci.

Governo aberto e e-democracia no turismo : uma análise em
Curitiba, PR. / Dalci Sontag Junior. – Curitiba, 2018.
102 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná . Setor
de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Turismo.
Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

1. Turismo – Curitiba (PR). 2. Políticas públicas – Turismo –
Curitiba (PR). 3. Tecnologia da informação – aspectos políticos. 4.
Turismo – Aspectos sociais. I. Título. II. Universidade Federal do
Paraná.

CDD 338.4791



**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM TURISMO**

No dia vinte e três de abril de dois mil e dezoito às 08:30 horas, na sala EP3, Ed. D. Pedro II, Campus Reitoria UFPR, foram instalados os trabalhos de arguição do mestrando DALCI SONTAG JUNIOR para a Defesa Pública de sua Dissertação intitulada **GOVERNO ABERTO E E-DEMOCRACIA NO TURISMO: UMA ANÁLISE EM CURITIBA, PR**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em TURISMO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES (UFPR), ALFONSO VARGAS SANCHEZ (UHU), ISABEL JUREMA GRIMM (ISAE), HUASCAR FIALHO PESSALI (UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra ao discente, para que o mesmo expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. O aluno respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais. A Banca Examinadora, então, reuniu-se e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela APROVAÇÃO do aluno. O mestrando foi convidado a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora. A aprovação no rito de defesa deverá ser homologada pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais do programa. A outorga do título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

Curitiba, 23 de abril de 2018.

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

ALFONSO VARGAS SANCHEZ
Avaliador Externo (UHU)

ISABEL JUREMA GRIMM
Avaliador Externo (ISAE)

HUASCAR FIALHO PESSALI
Avaliador Externo (UFPR)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO TURISMO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em TURISMO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de DALCI SONTAG JUNIOR intitulada: GOVERNO ABERTO E E-DEMOCRACIA NO TURISMO: UMA ANÁLISE EM CURITIBA, PR, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas

Curitiba, 23 de abril de 2018,

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

ALFONSO VARGAS SANCHEZ
Avaliador Externo (UHU)

ISABEL JULIANA GRIMM
Avaliador Externo (ISAE)

HUASCAR FIALHO PESSALI
Avaliador Externo (UFPR)

Este trabalho é dedicado ao Senhor meu Deus e Pai. Outrora jamais pensei chegar tão longe, mas a Sua graça me alcançou.

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem amo acima de tudo, agradeço por sua bondade e companhia, pelas belas bênçãos concedidas, especialmente na ocasião da aprovação do processo seletivo, quando pude perceber claramente a Sua benevolente mão sobre a minha vida, abrindo portas e conduzindo meus passos.

Às minhas queridas e amadas mãe e irmã, Marília e Kellin, respectivamente, pelo apoio em todos os momentos, pelo incentivo, por estarem ao meu lado e compreenderem a minha distância para dedicação aos estudos. O seu amparo me deu forças para sempre seguir em frente.

Aos amigos que se regozijaram com minhas conquistas e me motivaram durante esta caminhada, meus profundos e sinceros agradecimentos.

Ao meu orientador e amigo, Professor Dr. Bruno Martins Augusto Gomes, que novamente me concedeu o privilégio da sua orientação, emprestando seus conhecimentos que foram fundamentais para meu ingresso e conclusão do mestrado, e sendo muitas vezes, além de orientador, também um conselheiro. Agradeço imensamente por sua compreensão em períodos difíceis que passei, especialmente quando minha saúde esteve fragilizada.

Aos professores dos programas de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná que dedicaram tempo, esforço e dedicação na transmissão de seu conhecimento, em especial aos professores do programa de Pós-Graduação em Turismo e à secretária Ângela, sempre gentil e solícita para tudo que foi preciso.

Aos queridos colegas de turma, pelo companheirismo e valioso compartilhamento de experiências, bem como aos momentos descontraídos que tivemos juntos. Agradeço à minha amiga Tayene Coelho pela parceria, amizade e por tantos projetos que realizamos em conjunto.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho do Instituto Municipal de Turismo de Curitiba que muito me auxiliaram, sendo extremamente compreensivos e apoiadores nesta jornada.

“Deem graças ao Senhor porque Ele é bom, o seu amor dura para sempre”.

Salmo 118.1

RESUMO

O conceito de governo aberto tem se colocado como uma nova forma de governar, pautada em princípios de transparência, empoderamento dos cidadãos e combate à corrupção. Nesse contexto, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) permitem formas cada vez mais inventivas de interação entre o governo e a sociedade. Assim, a democracia se insere em um universo com novas oportunidades de participação dos cidadãos nas políticas públicas. O uso dessas novas tecnologias, denominadas por Smith (2009) de e-democracia, permite o fortalecimento da democracia por intermédio de ferramentas eletrônicas. O turismo, enquanto fenômeno social, não pode ser negligenciado nesse campo, tendo em vista a relevância do setor público para a atividade e o fato do público-alvo dessa política, o turista, não residir onde as políticas são formuladas. Desse modo, este trabalho tem o intuito de analisar a ação pública do turismo sob a ótica do governo aberto e da e-democracia, a partir de um estudo na cidade de Curitiba. Para isto, foi construído um referencial teórico embasado na discussão dos temas governo aberto, e-democracia e ação pública do turismo com enfoque na agenda. Com o fito de compreender os temas propostos e assim contribuir para as políticas públicas de turismo analisadas, a orientação metodológica foi elaborada com a utilização da teoria fundamentada e da análise de conteúdo. Foram adotados como instrumento de coleta de dados a investigação e a análise da página no Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba e do Instituto Municipal de Turismo da cidade, site oficial do Instituto Municipal de Turismo e ocorrências da Central 156, sendo estes os principais meios de comunicação eletrônica do município. Como resultado desta análise, foi constatado que as ferramentas pesquisadas não podem ser caracterizadas como inovações democráticas e não estão alinhadas com as iniciativas de governo aberto. O site do Instituto Municipal de Turismo e a Central 156 são essencialmente formas de governo eletrônico, com foco na prestação de serviços. As páginas de Facebook estão avançando além do governo eletrônico, o que amplia a transparência e evolui em controle popular, mas ainda apresentam bens democráticos fragilizados, principalmente em relação à inclusão e ao julgamento ponderado, se posicionando, portanto, ainda distante da natureza do governo aberto e da e-democracia. Como conclusão, pode-se afirmar que ação pública do turismo em Curitiba nos meios eletrônicos apresenta uma interação superficial, visto que os desenhos institucionais não favorecem a agenda e a presença efetiva dos bens democráticos. Isso ocorre, em parte, pela carência de recursos tecnológicos, e também pelo foco da gestão pública municipal estar associada a seu plano de governo. Assim, o estudo demonstrou a fragilidade dos processos democráticos, não somente para atender a tendência mundial de governo aberto e de e-democracia, mas também da possibilidade de uso dos meios eletrônicos para otimização da gestão pública.

Palavras-chave: Turismo; Governo aberto; E-democracia; Curitiba; Bens Democráticos.

ABSTRACT

The concept of open government has been seen as a new way of governing, based on principles of transparency, empowering citizens and fighting corruption. In this context, information and communication technologies (ICTs) allow increasingly inventive forms of interaction. Thus, democracy is embedded in this universe so that new opportunities for citizen participation in public policy. The use of new technologies, denominated by Smith (2009) e-democracy, allow the strengthening of democracy, through electronic tools. Tourism as a social phenomenon and cannot be neglected given that relevance of the public sector to the activity. Thus, this work intends to analyze public action of tourism from the perspective of open government and e-democracy, based on a study in the city of Curitiba. For this, a theoretical framework was built based on the discussion of the themes of open government, e-democracy and public action on tourism with a focus on the agenda. In order to understand the proposed themes and thus contribute to the public policies of tourism analyzed, the methodological orientation was elaborated with the use of grounded theory and content analysis. The research and analysis of Facebook pages of the City Hall of Curitiba and the Municipal Institute of Tourism of the city, official website of the Municipal Institute of Tourism and occurrences of the Central 156 were adopted as data collection instrument, these being the main means of electronic communication of the municipality. Because of this analysis, it was verified that the tools researched cannot be characterized as democratic innovations and are not aligned with open government initiatives. The website of the Municipal Institute of Tourism and the Central 156 are essentially electronic government forms, focused on providing services. The Facebook pages are moving beyond e-government, increasing transparency, evolving in popular control, but still have fragile democratic goods, especially inclusion and judgments, and are therefore still far from the nature of open government and e-democracy. As a conclusion, it can be affirmed that public action of tourism in Curitiba in the electronic media presents a superficial interaction since institutional designs do not favor the agenda and the effective presence of democratic goods. This is due to the lack of technological resources and to the focus of municipal public management associated with its government plan. Thus, the study demonstrated the fragility of democratic processes, not only to meet the global trend of open government and e-democracy, but also the possibility of using electronic means to optimize public management.

Key words: tourism; open government; e-democracy; Curitiba; democratic goods.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: RELAÇÃO ENTRE OS TEMAS DO REFERENCIAL TEÓRICO.	20
FIGURA 2: VARIÁVEIS IDENTIFICADAS NO REFERENCIAL TEÓRICO.	49
FIGURA 3: CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA, PR.	52
FIGURA 4: ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA.	54
FIGURA 5: LINHA DE PRODUTOS TURÍSTICOS DE CURITIBA EM DESTAQUE SEGUNDO O PDITS.	56
FIGURA 6: MARKETING DIGITAL INTEGRADO: EIXOS ESTRATÉGICOS.	57
FIGURA 7: POSTAGEM PROMOCIONAL DA PREFEITURA – PRAÇA SANTOS ANDRADE.	64
FIGURA 8: POSTAGEM PROMOCIONAL DA PREFEITURA – PÔR-DO-SOL	65
FIGURA 9: POSTAGEM PROMOCIONAL DO CTUR – DIA DAS MÃES.	70
FIGURA 10: FLUXO DE ATENDIMENTO DA CENTRAL 156.	76

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PUBLICAÇÕES DO CTUR NO FACEBOOK SEGUNDO OS TEMAS DE AGENDA.	74
GRÁFICO 2: INTERAÇÕES NO CANAL “FALE CONOSCO” DO CTUR POR TEMAS RECORRENTES.	81

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: FASES DA PESQUISA.	46
QUADRO 2: ITENS CONTEMPLADOS NA AGENDA NAS PÁGINAS DE FACEBOOK.	75
QUADRO 3 – BENS DEMOCRÁTICOS CONTEMPLADOS NAS PÁGINAS DE FACEBOOK.	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CIGA	Comitê Interministerial Governo Aberto
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CTUR	Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO
EAD	Educação à Distância
E-SIC	Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
GUT	Gravidade, Urgência e Tendência
INDA	Desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
IRM	Mecanismo de Relatórios Independentes
MTUR	Ministério do Turismo
ODP	Observatório de Despesa Pública
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDITS	Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual
PRTUR	Paraná Turismo
PREFS	Prefeitura Municipal de Curitiba
SICAF	Cadastro Unificado de Fornecedores
SICONV	Sistema de Gestão de Contratos e Convênios
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINDEC	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SUS	Sistema Único de Saúde
TICs	Tecnologias da informação e das comunicações

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 GOVERNO ABERTO	20
2.1.1 Surgimento do governo aberto	21
2.1.2 Governo aberto: aspectos teóricos	25
2.2 E-DEMOCRACIA	29
2.3 AÇÃO PÚBLICA NO TURISMO: UM ENFOQUE NA AGENDA	38
3 METODOLOGIA	45
4 ANÁLISE DE RESULTADOS	51
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA	51
4.2 USO DOS MEIOS ELETRÔNICOS, AGENDA E A AÇÃO PÚBLICA RELACIONADA AO TURISMO	61
4.2.1 Uso do Facebook, Agenda e a Ação Pública Relacionada ao Turismo	61
4.2.1.1 Facebook – Prefeitura Municipal de Curitiba	62
4.2.1.2 Facebook – Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO	69
4.2.2 Uso da Central 156, Agenda e a Ação Pública Relacionada ao Turismo	76
4.3 BENS DEMOCRÁTICOS NA AÇÃO PÚBLICA DO TURISMO	79
4.3.1 Transparência	79
4.3.2 Inclusão	82
4.3.3 Julgamento ponderado	83
4.3.4 Controle social	84
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	92
APÊNDICE A – DECLARAÇÃO DE GOVERNO ABERTO	99
APÊNDICE B – COLETA DE DADOS DA AGENDA PÚBLICA	102
APÊNDICÊ C – COLETA DE DADOS DOS BENS DEMOCRÁTICOS	103

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Souza (2006) as políticas públicas repercutem nas sociedades, por isso as teorias desta área buscam explicar as relações entre Estado, política, economia e sociedade. Na interação com os diferentes agentes o setor público historicamente é questionado a respeito da publicidade de seus atos e para dialogar com os envolvidos. Mas principalmente a partir do final do século XX essa pressão para se tornar mais transparente e participativo se intensificou, influenciado pelos movimentos de redemocratização em diversos países e pela disseminação das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Como uma resposta do setor público à esta pressão da sociedade, surgiu a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), iniciativa internacional concebida pelos Estados Unidos da América, referendada por outras sete nações, com o intuito de promover nos países participantes a transparência pública, o controle social e a prevenção e combate à corrupção.

No turismo estão envolvidos a sociedade do destino, os empresários, o setor público e os turistas. Por isso, estudar suas políticas públicas implica na análise da interação do setor público não apenas com os empresários e moradores locais, mas também com os turistas. Contudo, na maioria das vezes setor público e turistas estão distantes. Por isso, para perspectiva de um governo aberto também nesse setor, é primordial contemplar as TICs como meio para a interação.

Para Smith (2009) o avanço das TICs permite formas cada vez mais inventivas de interconexão e interação, o que cria condições para as inovações democráticas. Segundo o autor, essas estão relacionadas aos diferentes usos dos novos mecanismos de consulta e participação pautados na transparência, no controle popular, na inclusão e no julgamento ponderado, ou seja, nos bens democráticos. Dentre as inovações democráticas propostas por Smith (2009), está a e-democracia, ao lado de assembleias populares, mini públicos e legislação direta. A e-democracia consiste na utilização das TICs para que o público alvo das políticas possa exprimir opiniões e interagir com o setor público, atendendo os bens democráticos. Nesse aspecto, a e-democracia é uma inovação democrática porque consiste em um governo não só eletrônico, mas também aberto e, ainda, atento aos bens democráticos.

Nesse contexto se insere a cidade de Curitiba, objeto de estudo deste trabalho. A cidade, capital do estado do Paraná, além de sua representatividade no cenário nacional, nos últimos anos se destacou pelo uso dos meios eletrônicos por sua administração pública ao interagir com a sociedade, conforme demonstrado em diversos estudos como Traesel e Maia (2015), Oliveira e Mendes (2015), Martin e Aleixo (2016) e Miranda (2017). O Instituto Municipal de Turismo também se destaca pelo uso de meios eletrônicos, como a página no Facebook “Curta Curitiba”, além da elaboração do novo site oficial de turismo da cidade e do Plano Municipal de Turismo de Curitiba 2015 – 2017, pautado num processo participativo da sociedade por meio digital (GOMES, PESSALI, 2017).

O turismo, tal como explana González (2011), ainda é um fenômeno jovem, o seu desenvolvimento significativo enquanto fenômeno social ocorreu somente na segunda metade do século XX, mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial. Logo, há muito o que se fazer em termos de políticas públicas, mas também na investigação científica, principalmente a respeito das interfaces deste com a democracia. As pesquisas na área no que tange às políticas públicas e às tecnologias da informação e comunicação, têm se ocupado de temas como planejamento, descrição e avaliação de políticas públicas, governança e marketing de destinos turísticos. Na investigação desses temas citados se destacam Beni (2006), Hall (2008), Biz (2009), Hall (2011) e González (2016) e, sendo raro o enfoque no governo aberto e na e-democracia.

Assim, considerando a carência de oportunidades para uma interação democrática entre o Estado e o turista, a presença das TICs nas práticas do setor público em Curitiba, aliados à escassez de estudo na área, indaga-se: quais as características do governo aberto e da e-democracia estão presentes na ação pública do turismo em Curitiba?

Para responder esta indagação, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a ação pública do turismo sob a ótica do governo aberto e da e-democracia, a partir de um estudo na cidade de Curitiba. Nesta perspectiva, os objetivos específicos do trabalho são: analisar o uso dos meios eletrônicos na ação pública relacionada ao turismo com foco na agenda e, em seguida, identificar os bens democráticos presentes neste contexto. A agenda pública, neste estudo, parte dos conceitos de Viana (1996), que a define como um conjunto de assuntos ou problemas

que despertam a atenção do governo e dos cidadãos. Dessa forma, como afirma Athaíde Júnior (2010), o Estado exerce a sua função administrativa, porém, sem excluir a participação popular nos processos de tomada de decisão.

Para tanto, primeiramente foi construído um referencial teórico subdividido em três principais vértices que pautaram a análise: governo aberto, e-democracia e ação pública do turismo com foco na agenda pública. Em seguida foi realizada a coleta das manifestações de 2016 e 2017 nas páginas do Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba e do Instituto Municipal de Turismo da cidade, no site oficial do Instituto Municipal de Turismo, e nas ocorrências da Central 156 do município, sendo estes os principais meios de comunicação eletrônica locais. O recorte temporal adotado compreendeu os anos de 2016 e 2017, justificado pela necessidade de limitar o volume de dados a ser coletado, pela possibilidade de contemplar duas gestões municipais diferentes e também pela saturação, ou seja, ao final da análise dos dados coletados já evidenciava que a coleta de mais dados não acrescentaria maior relevância para as conclusões. Os métodos aplicados para a coleta e análise dos dados mesclam os conceitos e técnicas da teoria fundamentada e da análise de conteúdo para atingir os objetivos almejados.

Em seguida são expostos os resultados, abordando o uso dos meios eletrônicos e a presença dos bens democráticos na ação pública de turismo na cidade de Curitiba, caracterizando, assim, o governo aberto e a e-democracia. Por fim, são apresentadas as considerações sobre o tema, trazendo suas implicações teóricas e práticas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Pinho (2008) a vida atual tem sido tomada pelas TICs, configurando num novo estágio de desenvolvimento das sociedades – a chamada sociedade da informação – que traz enormes possibilidades de transformações sociais. Para Mateus (2008), as TICs, com sua utilização generalizada, exercem um papel destacado na sociedade, face ao seu potencial de novos produtos e negócios, levando, inclusive, a mudanças de hábitos. Portanto, é incabível ignorar esta tendência que já ocupa relevo na economia de quase todos os países e é preciso vislumbrá-la como uma oportunidade de desenvolvimento econômico e social. Ressalva-se, porém, que esses benefícios se concretizam em função do tipo de uso que os cidadãos fazem delas.

Como exposto por Smith (2009), o desenvolvimento das TICs tem ocorrido num ritmo acelerado e sua evolução tem permitido formas inventivas de interação e comunicação, produzindo uma revolução no uso de computadores, espaços e discussões. Assim, conforme aponta Montero (2017), hoje os cidadãos têm maior capacidade de incidência, influência e pressão acerca de assuntos públicos, ao mesmo tempo em que os governos têm uma capacidade menor de resposta. Por esta razão, continua o autor, os níveis de tensão em dada relação tendem a aumentar, o que obriga as autoridades públicas a buscarem outras formas de administrar as instituições com mais eficácia, eficiência e transparência, tendo por objetivo reconquistar a confiança dos cidadãos, contribuindo desta forma para o progresso social e para o aprofundamento da democracia.

Com base neste cenário, surgem novos conceitos, abordagens e possibilidades no desenvolvimento da democracia no ambiente moderno. Temas como governo aberto e e-democracia passam a ganhar destaque, dadas as suas características e potenciais. Deste modo, as seções a seguir trazem a discussão sobre estes aspectos, relacionando-os ao turismo. De forma ilustrativa, a Figura 1 apresenta as relações entre os temas.

FIGURA 1 – RELAÇÃO ENTRE OS TEMAS DO REFERENCIAL TEÓRICO.



Fonte: O autor (2018)

A figura 1 demonstra que as TICs abriram novas possibilidades para o setor público, que passou a levar serviços e informações aos usuários que eram oferecidos de forma presencial, por meios eletrônicos, caracterizando-se assim o governo eletrônico. O governo aberto surgiu como uma evolução deste sistema, visando a melhoria dos serviços públicos com uma gestão compartilhada, participativa e transparente. Em paralelo, as TICs também resultaram no surgimento da e-democracia, ou seja, uma nova maneira de uso para os bens democráticos partindo do ambiente virtual. O governo aberto e a e-democracia convergem em alguns pontos, especialmente no que tange a objetivos ligados à transparência e estímulo à participação, e se complementam com os outros elementos que os compõe.

2.1 GOVERNO ABERTO

Esta seção se dedica a abordar o governo aberto, conceito recente que traz novas perspectivas para os desenhos institucionais que permitem maior participação cidadã nas políticas públicas. Para esta tratativa, os principais autores pesquisados e que têm debatido a respeito são Belix e Machado (2017, Freitas e Dacorso (2014),

García García (2014), Hofmann, Alujas e Pereznieto (2012), Olivério (2012), Pinho (2008), Primo (2006), Ramírez-Alujas (2010), Vaz, Ribeiro e Matheus (2010).

2.1.1 Surgimento do governo aberto

De acordo com Bellix e Machado (2017), a concepção de governo aberto remonta a ideias iluministas, nas quais a opinião pública deve ter voz perante os governos. Segundo as autoras o governo aberto também está ligado a outros dois eventos históricos da segunda metade do século XVIII. O primeiro se refere a mudanças na legislação que garantiram maior liberdade de acesso à informação na Suécia; e o segundo, também relacionado à legislação, que propiciou a liberdade de imprensa nos Estados Unidos da América. Deste modo, para as autoras, estes eventos foram pioneiros por conta do estabelecimento das primeiras bases modernas para que os governos se transformassem em direção a um modelo institucional mais aberto ao controle e participação da sociedade. Assim, os antecedentes do governo aberto remontam à origem da democracia. E, conforme Silva (2016), uma instituição democrática é necessariamente uma instituição transparente, livre de ações nebulosas e injustificáveis perante o interesse público. Ela é guiada por leis previamente fixadas, por meio de processos abertos e conhecidos.

O governo aberto foi proposto em 2009 pelo presidente dos Estados Unidos da América – Barack Obama. Por meio de um memorando, o então presidente norte-americano solicitou aos departamentos e às agências daquele país a apresentação de planos para tornar as operações e os dados do governo mais transparentes, proporcionando maior engajamento cívico e colaboração com os diversos setores da sociedade (BELLIX E MACHADO, 2017).

Naquele momento, o Brasil estava num estágio avançado no que se refere à transparência ativa, isto é, a divulgação de informações por iniciativa própria do governo, embora precisasse evoluir na resposta às demandas de informação da sociedade por informação, ou seja, na transparência passiva. Por esta razão, o país iniciou diálogos com os Estados Unidos e outros países interessados no tema culminando no lançamento da Parceria para Governo Aberto – *Open Government Partnership* (OGP).

A Parceria para Governo Aberto – *Open Government Partnership* (OGP) foi lançada em setembro de 2011 a partir de oito países fundadores (Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos). Esses

países aprovaram a Declaração de Governo Aberto (APÊNDICE A) e anunciaram seus respectivos planos de ação buscando atender aos objetivos da OGP.

A OGP foi presidida pelo Brasil durante seu primeiro ano de existência e ainda conta com o país como um dos membros do Comitê Diretor (FREITAS, DACORSO, 2014; OLIVERIO, 2012). Como esclarecem Freitas e Dacorso (2014), a organização tem a finalidade de assegurar o compromisso formal por parte dos governos com a transparência, a participação cívica, o combate à corrupção, e o uso e otimização das novas tecnologias para tornar a gestão pública mais aberta, eficaz e responsável.

Por meio da OGP, os países-membros relacionam-se entre si, com empresas e outras organizações que possam ajudar a desenvolver soluções inovadoras. Para aderir à iniciativa, cada país deve endossar uma declaração de princípios gerais e apresentar um plano de ação com compromissos assumidos, no sentido de promover um governo mais aberto, de acordo com a sua realidade (FREITAS, DACORSO, 2014). De acordo com a própria OGP (2018), por meio de seu portal da web, a iniciativa conta atualmente com 75 países signatários, predominantemente localizados nas Américas e na Europa.

Para ingresso como membro da OGP, o país deve assinar a Declaração de Governo Aberto, alicerçada nos elementos base de governo aberto e alinhada à Declaração Universal dos Direitos Humanos (OGP, 2018). Neste processo, o primeiro critério mínimo de elegibilidade por parte da OGP é a avaliação de desempenho do país em quatro áreas críticas do governo aberto: transparência fiscal (publicação de documentos orçamentais e sistema de orçamento aberto), acesso a informação (garantia de acesso público à informação e dados do governo), divulgação de dados sobre servidores públicos e participação dos cidadãos, incluindo liberdade de garantias à liberdade civil (OGP, 2018).

De acordo com o mesmo site, o segundo passo é a elaboração de uma carta de intenções que revela o comprometimento do país aos ideais da OGP. Sendo aceito, a terceira etapa é a criação de um Plano de Ações, que precisa ser construído em parceria com a sociedade civil, dentro das áreas mencionadas, com compromissos específicos, limite de tempo para cumprimento e indicadores para mensuração.

Os compromissos são pautados em onze temas pré-estabelecidos pela OGP: acesso à informação e dados abertos, esferas de governo, engajamento dos cidadãos com o governo, política de financiamento de eleições, abertura fiscal, justiça, segurança pública e leis de direito, recursos naturais e desenvolvimento, medidas de

integridade pública, contratação pública, serviços públicos, setores sociais, econômicos e políticos. Estes temas, portanto, exercem a base de construção do Plano de Ações (OGP, 2018).

Em seguida vem a implementação desses compromissos e, ao final do primeiro ano, há a auto avaliação ou balanço. Existe ainda o Mecanismo de Relatórios Independentes (IRM) que produz materiais sobre o progresso da OGP no país participante, com o intuito de averiguar o desenvolvimento e a implementação do plano de ação, além de estimular o diálogo e fazer recomendações técnicas para melhorias. No segundo ano de vigência do plano há novamente o balanço e o relatório IRM, para então evoluir ao próximo plano de ação (OGP, 2018).

No Brasil, a OGP (2018) teve sua representatividade institucionalizada por meio do Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), criado pelo decreto de 15 de setembro de 2011. Este comitê é composto por dezoito ministérios, coordenados pela Casa Civil da Presidência da República, e tem a responsabilidade de orientar a implementação e elaboração de planos e ação no Brasil.

Em síntese, o CIGA possui as seguintes atribuições: direcionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano de Ação Nacional de Governo Aberto; propor ações prioritárias; estabelecer a articulação intragovernamental que permita ações conjuntas, troca de experiências, de tecnologias e de capacitação; identificar ações de pesquisa e desenvolvimento que se julguem adequadas para o referido plano (OGP, 2018).

Conforme a OGP (2018), a partir de 2011 foram lançados três Planos de Ação no Brasil, cuja metodologia de elaboração buscou o envolvimento de diversos setores nacionais, aproximando o poder público e a iniciativa privada, num diálogo construído por meio de oficinas, reuniões e participação digital. O primeiro plano foi firmado com trinta e dois compromissos assumidos para alinhamento aos objetivos da OGP. Destes, vinte e seis foram implementados, quatro foram parcialmente implementados e apenas dois não implementados.

Os compromissos do primeiro plano contemplaram questões pontuais para aquele momento, como o investimento em capacitação de servidores para os novos métodos de trabalho; em pesquisas e em diagnósticos acerca das demandas da sociedade e o papel desenvolvido pelo poder público especialmente em ouvidoria e disponibilização de dados; na criação e na reestruturação de portais da internet; bem como nos procedimentos a serem adotados para o acesso à informação e na

celebração de convênios na área de tecnologia. As maiores dificuldades observadas para a implementação desses objetivos estiveram relacionadas à facilitação de acesso aos dados, aos meios pelos quais isto seria concretizado, à integração de serviços e às informações nos portais (OGP, 2018).

O segundo plano entrou em vigência em 2013, apresentando cinquenta e dois compromissos assumidos pelo Brasil junto à OGP e em 2016 foi publicado o Balanço Final que apontou trinta e sete compromissos implementados e quinze em curso de implementação. Esse plano também acrescentou – além dos princípios de governo aberto – uma conexão aos cinco grandes desafios propostos pela OGP: a melhoria dos serviços públicos, o aumento da integridade pública, a gestão mais efetiva dos recursos públicos, a criação de comunidades mais seguras e o aumento da responsabilidade corporativa (OGP, 2018).

Deste modo, conforme a OGP (2018), houve avanços nos objetivos, que confluíram para incentivar a adesão dos estados e municípios aos princípios da OGP, o fomento à participação social com aprimoramento de suas ferramentas, a implementação de sistemas de monitoria e indicadores de demandas sociais e de políticas de gestão da informação, a disseminação da cultura de abertura de dados públicos governamentais, além da continuidade de investimento na reestruturação de portais e na formação de educadores, agentes políticos, gestores públicos, conselheiros e lideranças comunitárias. A melhoria da transparência dos dados foi a maior dificuldade de implementação do segundo plano.

Ainda segundo a OGP (2018), o terceiro Plano de Ação brasileiro foi lançado em 2016, com 16 compromissos firmados, elaborado com a participação de 105 pessoas, sendo 57 representantes da sociedade civil e 48 do setor público. Dentre os objetivos propostos, o foco está na abertura de dados, com o intuito de identificar mecanismos que reconheçam e contribuam para solucionar demandas sociais, a transparência, no que se refere ao uso de recursos públicos, processos e informações que culminem em melhoria da governança e o incentivo à participação (OGP, 2018).

Nos anos posteriores ao advento da OGP, diferentes organismos internacionais assimilaram e difundiram seus conceitos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Bellig e Machado (2017) explicam que com a elaboração de Planos de Ação Nacionais (NAP), a OGP passou a ser um *hub* internacional, uma vez que aglutina atores em torno das ações relacionadas ao governo aberto (OGP, 2018).

2.1.2 Governo aberto: aspectos teóricos

O conceito de governo aberto difundido pela OGP está fundamentado em quatro princípios: transparência, combate à corrupção, empoderamento cidadão e uso de novas tecnologias. A estes princípios, Montero (2017) acrescenta também princípios e valores do processo administrativo: legalidade, igualdade, eficiência e prestação de contas.

De acordo com Bellix e Machado (2017) o conceito de governo aberto é difuso, não havendo um consenso ou significado reconhecido universalmente, em virtude do tema ser tratado por diferentes áreas do conhecimento, com entendimentos e visões próprias. Para Montero (2017), governo aberto envolve transparência, responsabilidade, enfoque na participação cidadã, uso de tecnologia, amplo acesso à informação, dados abertos, colaboração, inovação, eficiência e qualidade dos serviços públicos. O governo aberto visa implementar e estruturar estratégias e novas ferramentas de gestão, a fim **de** tornar as instituições públicas mais democráticas, colocando os cidadãos no centro das questões, exercendo um papel de liderança.

García García (2014) afirma que governo aberto pode ser definido como o esforço para a criação de instituições governamentais mais transparentes, envolvendo e contemplando os cidadãos na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas desde a sua origem, estendendo a consulta e a participação de todos os interessados, não restringindo a um grupo seletivo de agentes do modelo político clássico.

Ao tratar da transparência, Silva (2016) elenca uma série de quatro significados que dão coesão ao tema. A primeira diz respeito à previsibilidade, ou seja, regras claras, previamente estabelecidas e compartilhadas. Desta forma, há um controle mais apurado sobre as condutas adotadas. Em segundo lugar, à publicidade, evocando um alto grau de franqueza e honestidade. O terceiro significado para o autor é a inteligibilidade, a saber, ser compreensível ao público, pois aquilo que não pode ser compreendido não pode ser controlado. Por fim, a exigibilidade, o que se entende pelo cumprimento destas normas, especialmente no que tange à transparência, no sentido de que é direito saber sobre tudo o que afeta a coletividade.

Conforme Bellix e Machado (2017), uma política de governo aberto precisa estar pautada na mobilização de diferentes demandas e interesses e, sobretudo, na inteligência coletiva. A participação deve ter maior centralidade no planejamento de

políticas, em metodologias aplicadas e em processos de capacitação de recursos humanos para o seu exercício, dentro de uma perspectiva de responsabilidade compartilhada nas tomadas de decisão. E é importante agregar à discussão da participação dos diversos grupos minoritários com mulheres, negros, pessoas com deficiência, indígenas dentre outros.

Pinho (2008) também entende que o governo precisa ampliar a sua visão, externando mais do que produtos e serviços aos cidadãos, disponibilizando também ideias, posicionamentos e posturas ideológicas, o que significa fornecer informações de mais qualidade e conteúdo referente aos processos políticos. Na mesma ótica, Pinho (2008) considera que a abertura por parte dos governos em termos de transparência e participação depende de um processo histórico e envolve questões políticas, não ficando restrito apenas ao uso e desenvolvimento de tecnologias. Para alcançar a legitimidade de um processo democrático, segundo García García (2014), é preciso ir além da mera divulgação de dados públicos e prestação de serviços. Por isso a dimensão de governo aberto cria uma nova perspectiva: de responsabilidades compartilhadas na construção democrática da realidade almejada.

Ramírez-Alujas (2010) expõe a dicotomia implícita nas opiniões que circundam a temática. Apesar da argumentação de que o governo aberto em si não é uma inovação, ou seja, é uma ideia antiga com o novo rótulo dado pelas TICs ele também pode significar uma revisão dos assuntos públicos no campo da democracia.

Entre as dificuldades de implantação de governo aberto podem ser apontados quatro principais elementos de acordo com Hofmann, Alujas e Pereznieta (2012). O primeiro diz respeito à segurança nacional em conflito com a transparência. A segurança aparece como fator de limitação em função de proteção pautada em legislações que impedem o acesso à informação e estudos aprofundados.

O segundo elemento apontado se refere ao que os autores chamam de “fosso digital”, ou seja, uma lacuna que separa os indivíduos do acesso digital por razões de idade, questões socioeconômicas, instrução, idioma, e o próprio acesso aos equipamentos e serviços eletrônicos. A capacidade de investimento em novas tecnologias, seja em função técnica ou orçamentária é o terceiro elemento, uma vez que o governo aberto se baseia em expansão do governo eletrônico, cujos avanços são primordiais.

O quarto elemento destacado mostra que a ausência ou a insuficiência de dados abertos de todas as informações, somada à inexistência de mecanismos de

participação ativa por meio destes dados, compromete os objetivos delineados pela proposta de governo aberto. Sem a possibilidade de visualização e reutilização de dados e informações governamentais o envolvimento dos cidadãos é reduzido e, conseqüentemente, o controle social é combalido.

Os passos ideais para construção de um governo aberto, de acordo com García García (2014), podem ser elencados em quatro principais vértices:

1. Publicação de informações online, dentro de prazos condizentes, estabelecendo uma continuidade de divulgação de dados e informações, em formatos abertos;
2. Melhora da qualidade da informação pública, maximizando e otimizando qualidade, objetividade, utilidade e integridade da informação;
3. Institucionalização de uma cultura que incorpore os valores de transparência, participação e colaboração na administração pública por meio de práticas inovadoras, experimentação e desenvolvimento de novas tecnologias;
4. Criação de uma regulamentação das atividades para utilização de novos canais de relacionamento e interação entre governos e cidadãos, permitindo e estimulando o surgimento de colaborações que produzam impacto, oriundas de pesquisadores, setor privado e sociedade em geral.

Outras duas questões importantes levantadas por Bellix e Machado (2017) trazem à luz temas que em geral não são tratados na dinâmica de governo aberto, mas que têm relevância associada a este universo. O primeiro se refere ao licenciamento livre de dados e informações sobre os quais não há restrição de sigilo ou segurança específica. Para as autoras, embora haja uma legislação própria sobre assunto, a disponibilização não é automática, e as políticas públicas concernentes são insuficientes. A segunda questão pouco abordada na área de governo aberto é a linguagem e a acessibilidade da informação disponibilizada. Ocorre que sem observar estas questões o governo aberto se restringirá a um público seletivo, que detém conhecimento especializado.

Silva (2016) considera, no entanto, que seria ingênuo acreditar que a ampla exposição de dados, bem como o acesso livre a informações públicas por meios digitais podem solucionar os problemas que a democracia enfrenta. Sob este aspecto, o autor coloca cinco elementos que podem se constituir em entraves para a transparência digital. O custo material é um desses, considerando que o

desenvolvimento de plataformas digitais implica em investimentos financeiros e recursos administrativos, além de aquisição de equipamentos e treinamento de pessoal. Neste caso, o risco está em projetos onerosos e de baixa efetividade.

O segundo elemento, de acordo com Silva (2016), se refere a cognição, relacionada à capacidade real do cidadão em coletar, compreender, analisar e processar dados e informações e transformar isso em ações. Devido à complexidade de determinados assuntos, historicamente, os agentes, tais como a imprensa, os partidos políticos e os órgãos fiscalizadores, assumiram a posição de intermediários, o que deve ser minimizado pela capacidade mínima de formação crítica, o que se apresenta como algo positivo para a democracia. Essa constatação vai ao encontro do entendimento de Fischer (2016), para quem a transparência só fornece dados, mas não meios de compreendê-los. Assim, a transparência em si não garante que as informações serão usadas com compreensão e honestidade.

O terceiro elemento para Silva (2016) é a indisposição política, caracterizada, em parte, pelo desinteresse de participação do ambiente político. Ainda que a oportunidade de participação seja concedida a todos, isso não garante que todos tomem parte deste processo, pois, eventualmente, ela fica concentrada entre aqueles que detêm maior atividade política ou restrito a momentos em que determinado assunto reverberar fortemente na opinião pública.

O quarto elemento, ainda segundo Silva (2016), trata da indexação, um conjunto de dados que estava confinado nas repartições públicas e que passaram a ser disponibilizados virtualmente. Muitas vezes, porém, esses dados não estão estruturados de uma forma compreensível, especialmente ao público leigo. Embora a disseminação de dados e informações seja positiva, o autor alerta que o excesso de informação pode gerar desinformação ou opacidade, tendo em vista a falta de objetividade daquilo que é, de fato, relevante.

Por fim, o quinto elemento é a burocracia. Para Silva (2016), minimizar os efeitos da burocracia passa por processos e normas de conduta obrigatoriamente aplicáveis para o estabelecimento da transparência no cotidiano, passíveis, inclusive de sanções e penalidades em caso de seu descumprimento. Além disso, mecanismos de controle, tais como ouvidorias, corregedoria, auditoria, são meios importantes para este desenvolvimento.

É importante mencionar, como alerta García García (2014), que não pode existir governo aberto sem cidadãos livres para se expressarem e atuarem em

parceria com o governo. Também há que se considerar que o tema e as tratativas relacionadas ao governo aberto são recentes e há várias iniciativas incipientes. Como afirma Pinho (2008), mesmo em países desenvolvidos algumas das possibilidades de comunicação efetiva ainda não têm sido cumpridas, especialmente no que tange à interação entre cidadãos e governo.

Para Bellix e Machado (2017) o desenvolvimento e fortalecimento de governo aberto passa por princípios alinhados com convenções e declarações internacionais, pelo constante diálogo com fóruns e organismos que têm como fito a promoção da democracia e a defesa de direitos humanos. O conceito de governo aberto pode lograr êxito com mais propriedade quando visto como um emulador de práticas governamentais progressistas.

O governo aberto é, segundo Guimarães (2014), na sua essência, um fenômeno democrático, com espaços permanentes de interação, colaboração e participação dos cidadãos além do exercício do sufrágio universal. Ele incentiva que as decisões relacionadas à formulação de políticas públicas sejam tomadas a partir das demandas da sociedade, atendendo a pluralidade de ideias, democraticamente, de forma inclusiva (OLIVERIO, 2012).

Assim, Ramírez Alujas (2012) compreende que a filosofia de governo aberto foi se posicionando como um novo modelo para reinventar o governo e ampliar as capacidades de ação dos cidadãos diante das condições do século XXI. Logo, os ideais do governo aberto, transparência, combate à corrupção, empoderamento cidadão e especialmente o uso de novas tecnologias, possibilitam a expansão da democracia. O uso de novas tecnologias e sua importância para a democracia serão abordados na seção a seguir.

2.2 E-DEMOCRACIA

Neste tópico será abordada a e-democracia ou democracia eletrônica, derivada do processo democrático. Para o diálogo proposto, foram utilizadas as contribuições dos seguintes autores: Ascher (2010); Cordeiro, Martins, Santos, Ribeiro, Petra (2012); Montero (2017); Nino (1996); Silva (2005); Smith (2009); Tatagiba, Teixeira (2003); Wampler (2011).

Democracia, como expõe Moisés (2015) implica numa concepção de relações entre governados e governantes, que se contrapõe às políticas adotadas pelos regimes monárquico (um governo sobre todos) e oligárquico (um governo de poucos sobre muitos). Esta relação, retomada a partir dos séculos XVII e XXVIII, segundo o autor, é um sistema de governança no qual os governantes devem explicações aos governados sobre os seus atos, pois foram eleitos por eles. Mas alerta que a qualidade da democracia depende da disposição moral e cultural dos cidadãos em viver e aperfeiçoar este sistema por meio da crítica e da participação. Para Moisés (2015), não existe democracia sem democratas, ou seja, cidadãos que se engajem neste universo.

Nesta mesma linha de raciocínio, Fleury (2015), entende que a democracia consiste num acordo sobre um conjunto de regras que garanta a tomada de decisão em nome da maioria, num ambiente onde se constroem identidades coletivas, constituindo uma democracia deliberativa. Para a autora, neste modelo, a única norma aceita é que o processo decisório precisa contar com a participação de todos, numa perspectiva de regulação coletiva, de decisões pautadas em interesses mútuos, diferentemente da ideia da democracia representativa que, em sua essência, leva os participantes a se submeterem às normas que lhe são imputadas, por meio de representantes designados pelo povo para atuarem em seu nome, legitimados pelo pleito eleitoral. Não se propõe, no entanto, uma ruptura de modelos, mas a evolução do sistema democrático, uma busca pela articulação entre inovação social e inovação institucional, ou seja, novas formas de organização e funcionamento.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o período de redemocratização do país trouxeram uma nova organização ao setor público, ampliando as possibilidades de interação e participação na elaboração de políticas públicas. Oliveira (2010) destaca que a discussão das políticas públicas nas últimas décadas se expandiu, tendo em vista o avanço das condições democráticas por todo o mundo associado aos novos arranjos institucionais adotados por muitos governos, pautados na participação e na transparência, que se tornaram necessários para alcançar governabilidade.

A partir do final do século XX, e principalmente no século XXI esse contexto de participação da sociedade civil nas decisões governamentais foi influenciado pelo desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação (TICs). Estas ferramentas possuem potencialidades técnicas de interação mais horizontais, quando

comparados aos meios anteriores como a televisão e o rádio. Teóricos, políticos, governos e imprensa têm propagado a ideia de que haveria agora novas possibilidades de aprimorar a participação do cidadão nos negócios públicos e nas decisões políticas (SILVA, 2005).

Para Guimarães e Medeiros (2006), os governos, em suas diversas esferas, operam numa realidade complexa e precisam adaptar-se às novas realidades, dentre as quais à globalização e à era do conhecimento. Nessa realidade se molda a sociedade da informação, na qual as TICs têm papel fundamental, sendo a internet um meio de aproximação entre o Estado e o cidadão.

A universalização das tecnologias digitais, para García García (2014), coincide com a ideia contemporânea de estabelecer uma administração dirigida aos serviços para os cidadãos. O advento da utilização das tecnologias digitais na administração pública passa então a ser visto como um elemento-chave, como um mecanismo de inovação capaz de aprimorar os níveis de eficiência e eficácia no atendimento aos cidadãos.

Assim, de acordo com García García (2014), surge na década de 1990 o conceito de governo eletrônico ou administração eletrônica. Para Mateus (2008), o governo eletrônico é um conceito que possui estreita relação com a questão da modernização da Administração Pública, assumindo um papel importante na sociedade contemporânea, que visa a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados por meio do uso das TICs.

Mas García García (2014) se inclina para os termos mais aceitos que apontam para o foco na utilização da tecnologia e uso da internet como forma de melhorar o acesso e a divulgação de informações do governo e seus serviços aos cidadãos. Posteriormente, com a introdução da ideia de governo aberto, se apresenta uma quebra de paradigma, para um novo fluxo de comunicação e interação por vias digitais, levando a participação cidadã colaborativa e compartilhada a uma dimensão de governança.

Neste contexto, Cardon (2016), ao tratar das práticas participativas via internet, afirma que estas se caracterizam pela expressão dos cidadãos por meio de locais que não tinham essa vocação e, embora possam se vincular a interesses pessoais e cotidianos das pessoas, apresentam demandas coletivas. Para o autor, nas democracias liberais e também nos países emergentes, a crítica ao sistema de representação partidária confere uma nova posição aos indivíduos. Se caracteriza,

portanto, pelo afastamento das estruturas políticas tradicionais, na qual comumente se apresenta com líderes que se colocam como porta-vozes de determinado grupo, promovendo a mobilização dos cidadãos numa situação de protagonismo e liberdade de expressão.

O governo eletrônico, conforme Mateus (2008), pode ser analisado pela perspectiva do cidadão, nas questões relativas aos serviços públicos; do ponto de vista dos processos (funcionalidade); da cooperação (informações integradas); gestão do conhecimento (disponibilidade de dados e conhecimento gerado pelos órgãos públicos).

De acordo com Rezende e Frey (2005), as transformações a que o mundo e a sociedade foram acometidos nas últimas décadas, imergindo numa realidade cada vez mais globalizada, dinâmica e conectada por diversos meios de comunicação e interação, têm instigado a novas racionalidades e perspectivas em variados campos de estudo, dentre eles, de políticas públicas. Neste contexto, cidades do mundo inteiro estão sendo desafiadas, por meio das mudanças sociais, econômicas e políticas, a trabalhar na perspectiva deste movimento, buscando modelos de gestão inovadores, bem como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, de modo que os administradores públicos acompanhem as mudanças que a modernidade exige. Assim, podem encontrar soluções e fornecer respostas ante os problemas e circunstâncias do cotidiano, tanto para administração pública quanto para o cidadão.

A questão da participação social para Bellix e Machado (2017) encontra um problema na forma ou tipo de participação que a sociedade poderá ter dentro de um processo de governo aberto. Isto porque, normalmente, a participação se limita ao acesso a informações e a realização de consultas que podem levar a determinada tomada de decisão. Também não é comum a existência de mecanismos de *feedback* a mensagens e comentários enviados por meios eletrônicos, levando a um engajamento meramente estético, que não leva a discussão e não embasa as políticas. O fortalecimento da democracia, de acordo com as autoras, consiste justamente na construção e fomento de processos de participação mais amplos e avançados que possam contribuir de fato para a formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas.

Cabe destacar, contudo, que a partir de Smith (2009) é possível dizer que governo eletrônico se relaciona à entrega de serviços públicos e ao fornecimento e disseminação da informação. Já a e-democracia envolve disseminação da informação

acrescida da interação. De acordo com Smith (2009) a e-democracia diz respeito ao uso das TICs para que os cidadãos participem expressando suas opiniões e influenciando a tomada de decisões.

Smith (2009) observa que a participação habilitada pelas TICs não necessariamente deve ocorrer no ambiente virtual. A e-democracia pode se manifestar em eventos que reúnem grande número de pessoas para o debate e a decisão sobre políticas públicas, mediados pelo uso de computadores e outros equipamentos eletrônicos. Portanto, essas decisões e discussões democráticas com uma amostra significativa de público, rompendo as barreiras geográficas e num tempo curto apenas são possíveis por meio das TICs (SMITH, 2009).

Mas para Smith (2009), embora tenha havido uma evolução tecnológica substancial no mundo empresarial moderno, o potencial de utilização das TICs para aumentar e ampliar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão de políticas públicas está um pouco atrasado. As autoridades públicas tendem a priorizar duas áreas: a primeira é a prestação de serviços, voltada a atender às necessidades individuais dos cidadãos, o que se configura como governo eletrônico e não governo aberto ou e-democracia. A segunda área diz respeito ao fornecimento e divulgação de informações por meio de *sítes* que fornecem acesso a documentos oficiais. Esta iniciativa é positiva do ponto de vista da transparência, mas também não gera efeitos em termos de interação com o cidadão e, conseqüentemente, pouco afeta a formulação das políticas públicas.

De acordo com Smith (2009) a e-democracia, deve estar voltada para o alcance dos bens democráticos transparência, controle popular, inclusão, e julgamento ponderado. A transparência, segundo este autor é a disponibilidade de dados e informações de forma clara e acessível e atualizada. A transparência, dá condições para o controle popular, ou seja, a possibilidade de acompanhamento por parte do cidadão dos atos governamentais que, por conseguinte, acarreta em maior ou menor grau de influência em tomadas de decisão (SMITH, 2009). Quanto maior a transparência, melhor se torna o controle popular.

A inclusão remete a presença e voz dos cidadãos. Ela requer ampliar a participação a todas as pessoas, sem qualquer distinção, e também levando em consideração suas limitações quer sejam, barreiras sociais (acesso a equipamentos) ou biológicas (deficiências físicas ou motoras) (SMITH, 2009). A inclusão, segundo este autor, tem ainda a perspectiva de como ocorre a participação, pois pode ser

permitida a presença sem, necessariamente, haver voz, ou seja, o cidadão ser ouvido de fato.

O controle popular para Smith (2009), está relacionado a agenda, na medida em que se observa se os assuntos discutidos são levados em consideração, se foram incorporados ou não. Já o julgamento ponderado diz respeito à apreensão de aspectos técnicos e das visões dos outros participantes, dentro de uma linguagem adequada, propiciando ao cidadão a compreensão das discussões e seu equilíbrio em seus posicionamentos (SMITH, 2009).

Para Fischer (2016), a ideia de controle popular vai ao encontro da própria democracia, bem como das eleições livres. Maiores níveis de controle popular levam a mais participação política, sendo um instrumento de coibição ao comportamento de cartéis formados por elites políticas. A questão, no entanto, se refere ao grau de controle. Por um lado, há a democracia representativa, por meio da qual os cidadãos delegam seu controle para os seus representantes eleitos, por outro lado, os defensores de um maior controle popular veem mais possibilidades de democracia deliberativa que a tecnologia pode trazer. O autor não questiona se deve haver controle popular, mas sim, até que ponto ele pode ser estendido. Ele faz uma importante ressalva, de que não há garantias de que este controle será satisfatório, nem mesmo que os governos poderão atender às demandas sociais originadas pelo aumento de controle, podendo, até mesmo, criar mais insatisfação.

Neste sentido, Montero (2017) afirma que não é possível falar sobre democratização do setor público se não houver uma aproximação das instituições, ou seja, entre as pessoas e as ações de governo que se traduzam em bem-estar a elas. Sobre este tema, a democracia eletrônica tem se destacado como uma nova oportunidade de interatividade e participação por meio de ferramentas tecnológicas disponíveis, em especial *Web 2.0*, termo que designa a evolução da internet para um patamar colaborativo e de troca de informações.

Pinho (2008), ao analisar os portais de órgão públicos no Brasil, observou que estes, em geral, têm recursos tecnológicos adequados, com boas condições de navegação e de busca de informações. Contudo, os portais se ressentem de maior interatividade, sendo caracterizados pelo tipo *government-to-citizen*, ou seja, o governo como emissor e a sociedade, como receptora passiva, estando ainda distante e longe a inversão dessa relação para *citizen-to-government*. O que falta, para o autor,

não é tecnologia, e sim uma predisposição para implantação de procedimentos de *accountability* e participação.

Como expõe Wampler (2011), se as instituições participativas não são capazes de produzir ou conduzir a mudanças significativas, é menos provável que os cidadãos permaneçam investindo nelas. Para o autor, esta prerrogativa é válida tanto para o cidadão comum como para representantes do próprio governo e demais atores da sociedade civil. Há uma diminuição da confiança e, conseqüentemente, da cooperação no processo de participação. Por outro lado, para García García (2014), talvez pela primeira vez, os cidadãos têm meios de comunicação e diálogo que possibilitam uma maior integração nas estruturas de poder e que permitem a expressão de seus argumentos, ou seja, de serem ouvidos.

Segundo Wampler (2011) os governantes eleitos trabalham com limitações e restrições de tempo, que lhes confere um alto grau de pressão por resultados e mudanças efetivas. Os cidadãos também têm tempo limitado, portanto, só vão continuar a participar dos processos ou meios de participação se realmente perceberem que existe eficácia naquele mecanismo, ou seja, a partir do momento em que terá um resultado satisfatório dentro do desenho institucional para o qual foi criado. Os desenhos institucionais, conforme García García (2014), servem justamente para minimizar os efeitos de eventuais problemas e ruídos de comunicação.

Assim, segundo Mateus (2008), os resultados visíveis para a sociedade nem sempre espelham o esforço que é necessário para a Administração Pública fazer na reorganização dos seus serviços e que requerem, obrigatoriamente, a diminuição da burocracia. Para atingir o êxito almejado é necessário que haja o envolvimento dos seus funcionários públicos e clareza nos objetivos que se quer atingir. Além disso, conforme Montero (2017), atualmente os funcionários públicos têm a obrigação, e não uma mera opção, de agir dentro de um quadro de transparência ativa, disponibilizado por todos os meios possíveis.

Como afirma Montero (2017), não pode haver governabilidade nem mesmo desenvolvimento humano até que a questão de participação dos cidadãos seja garantida, reconhecida em mecanismos formais, que tornam viável o envolvimento e o empoderamento é assumido como um direito das pessoas. Destarte, para Pinho (2008) há que se ponderar, de acordo com o autor, que embora a internet e as TICs representem um enorme potencial de transformação social, devem ser tratadas com

cuidado, pois o contexto em que se insere está vulnerável a forças de dominação e poder, que podem levar ao uso das tecnologias justamente para que determinados grupos mantenham o seu *status*. Pinho (2008) adverte que nem sempre os instrumentos de participação popular dispostos a sociedade representam uma real participação no que se refere a manifestação de interesses coletivos. Além disso, a democracia eletrônica no Brasil, como observam Guimarães e Medeiros (2006), também enfrenta situações de grandes desigualdades sociais, de uma infraestrutura insuficiente na área de telecomunicações que não alcança a totalidade do território nacional, o que pode restringir as vantagens a uma pequena parcela da população.

Wampler (2011), aponta que é imprescindível atentar-se para a condição de capacidade dos cidadãos de trabalhar em políticas públicas de modo efetivo, que propicie impactos concretos e positivos. Neste quesito, para García García (2014), não se pode ter como única preocupação a questão da criação de infraestruturas tecnológicas, é preciso atentar-se também a infraestrutura social. Isto requer uma transformação social, com cidadãos críticos que possam promover e propor mudanças, e capacitados para atender a estes desafios. Com uma proposta educacional ou de capacitação, associada à informação, qualifica-se a elaboração de políticas públicas.

Tatagiba e Teixeira (2003), ao analisarem os canais de participação abertos pelo governo municipal de São Paulo (SP) na gestão da prefeita Marta Suplicy, constataram algumas peculiaridades importantes. Processos como orçamento participativo e elaboração de planos diretores demonstraram a disposição do governo em ampliar os canais de participação. Entretanto, entrevistas com líderes de movimentos sociais apontaram para um tom crítico que convergia para a falta de resultados concretos da participação e uma tendência à manipulação dos instrumentos ou meios participativos. Na avaliação dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que o governo instituiu políticas participativas, com uma proposta de democratização da gestão pública, por outro lado, continuava com uma antiga prática política do loteamento de cargos nas subprefeituras.

De acordo com Pinho (2008), em que pesem várias experiências bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, passados mais de vinte anos da redemocratização no Brasil, ainda não há uma cultura participativa e permanece o tom conservador, autoritário, como estereótipo dominante. Assim, para este autor, a adoção de mecanismos de participação digital implica numa mudança de

postura do governo, compartilhando tarefas que lhe são inerentes – e até então exclusivas –, com a sociedade, num exercício contínuo baseado na interação.

Outro ponto importante é destacado por Soja (2000) quando alerta para as questões das tensões urbanas, derivadas do aprofundamento da pobreza e da deterioração urbana, dentro dos novos processos que vão remodelando as cidades. Ele aponta os problemas dos abismos sociais e econômicos e o consequente aumento dos conflitos e da violência nas cidades. Para Nino (1996), a maneira mais eficaz de se alcançar a justiça social é por meio da democracia deliberativa. Este autor chama a atenção para novas formas de participação com o uso de tecnologias e mídias interativas e a descentralização das decisões, pois entende que a participação dos cidadãos aproxima o abismo que separa governo e sociedade, em contraponto à apatia política, mas sem sobrecarregar o sistema com demandas insaciáveis.

Ascher (2010) trata ainda da redefinição das relações entre interesses individuais, coletivos e gerais, alertando para a proliferação de vínculos sociais frágeis e a perda da importância de grupos sociais, o que ocasiona o enfraquecimento da democracia representativa. Assim, nesse contexto do urbanismo está pautada, segundo o autor, uma adaptação da democracia aos novos tempos, promovendo a qualidade de vida, atendendo a diversidade de gostos e demandas, requalificando o poder público e concebendo os lugares em função de novas práticas sociais.

Deste modo, a e-democracia se coloca como um instrumento para ampliar a participação democrática e, por conseguinte, amenizar problemas sociais e diminuir conflitos, além de ser uma forma de se construir as cidades na perspectiva de justiça social, aliando a inovação em todos os seus parâmetros. Cabe destacar que a utilização da e-democracia é relativamente recente no Brasil e, embora tenham surgido algumas experiências interessantes, o seu papel ainda não cumpre as promessas que lhe circundam, sobretudo em função do desenho institucional em que se insere e da cultura de participação dos cidadãos.

O turismo alia-se a esta realidade como uma política pública que, além de gerar efeitos sociais e econômicos para os cidadãos, é elaborada para atender os anseios de um grupo que está distante fisicamente do local de formulação: o turista. Por isso na seção seguinte a ação pública no turismo será discutida com um foco agenda de governo, compreendendo esta como uma lista de prioridades as quais eles dedicam tempo, esforços e atenção.

2.3 AÇÃO PÚBLICA NO TURISMO: UM ENFOQUE NA AGENDA

Este tópico se dedica reflexão da ação pública no turismo, com foco na composição da agenda de governo e seus desdobramentos para formulação de políticas públicas ao setor. Nesta perspectiva, os seguintes autores foram abordados: Araújo (2007); Athayde Júnior (2010); Barretto, Burgos, Frenkel (2003); Brandão, Baldi, Alban (2014); Brasil (1988); Carvalho (2015); Coriolano (2003); Eichenberg, Pereira (2016); Gomes (2015); Henz (2009); Kingdon (2006); Massukado, Teixeira (2006); Menicucci (2007); Oliveira (2010); Pereira (1999); Souza (2006); González (2016); Viana (1996).

Para Kingdon (2006), a formulação de políticas públicas pode ser compreendida como um conjunto de processos, que inclui o estabelecimento de agenda, as alternativas pelas quais as escolhas são feitas, uma escolha dentre as alternativas feita no âmbito Legislativo ou decisão presidencial e, por fim, a implementação da decisão. Agenda, segundo Viana (1996), pode ser definida como um espaço de constituição de uma lista de problemas ou assuntos que despertam a atenção do governo e dos cidadãos. Athaíde Júnior (2010) define que cabe ao governo gerir a alocação de recursos, atendendo as necessidades públicas, bem como tomar decisões de quanto, como e onde investir os valores arrecadados por meio de impostos, fazendo uso de uma apurada contabilidade orçamentária. Cabe ressaltar, entretanto, que o fato do Estado se posicionar como gestor de recursos não exclui a participação popular dos processos de tomada de decisão.

A agenda pode ser incluída nos estudos institucionalistas, na perspectiva de hábitos coletivos de pensamento e ação (GOMES, 2015). Neste caso, para Menicucci (2007), há regras do jogo que estruturam comportamentos e limites que envolvem a interação humana, e esta ligação ocorre a partir de duas vertentes. A primeira se baseia em constrangimentos institucionais, ou seja, as maneiras como as regras da vida política e social influenciam o comportamento político e, por conseguinte, as organizações; e a segunda aponta para o fato das políticas públicas também constituírem regras do jogo em uma sociedade, influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos. Assim, na visão de Menicucci (2007), as políticas públicas não são apenas o resultado de ações políticas, mas podem ser a causa delas.

Para Kingdon (2006), as agendas de governo são estabelecidas em três principais explicações: os problemas, a política e os participantes visíveis. Para o

autor, o fato de determinados problemas receberem mais atenção dos que outros está relacionado a duas variáveis: primeiro pelos modos por meio dos quais os autores tomam conhecimento da situação e segundo pela forma como as situações são definidas como problemas. O conhecimento pode vir ainda por meio de *feedbacks* de programas existentes, de modo formal (monitoramento sobre custos, avaliação de programas) ou informal (reclamações).

Em se tratando de políticas públicas de turismo, a agenda, segundo Gomes (2015), está relacionada a temas como legislação e tributação, oferta e manutenção de infraestrutura, de atrativos e equipamentos turísticos, oferta de serviços e informação turística, promoção, organização de eventos, planejamento e coordenação, roteirização e capacitação. Para Barbosa (2004), o turismo se constitui numa das forças econômicas mais importantes do mundo, no qual ocorrem fenômenos de consumo e criam-se mercados. Devido ao movimento financeiro que produz, é justificável e imprescindível que o turismo esteja incluso na programação de políticas públicas de todos os países, regiões e municípios.

Segundo González (2011), o turismo se desenvolveu apenas a partir da década de 1940, após o advento da Segunda Guerra Mundial. A composição de fatores políticos e sociais ligados ao desenvolvimento do Estado Social, associada ao progresso tecnológico e de comunicação, que por sua vez impulsionou o setor de transportes explica, em parte, a ampliação da movimentação de pessoas para lugares diferentes de suas residências habituais.

Diante desse potencial, a Constituição Federal brasileira de 1988 aborda o turismo em dois momentos: o primeiro é no artigo 24, quando trata da competência da União, dos Estados e do Distrito Federal de legislar sobre o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, visando a sua proteção e, ao mesmo tempo, atribui responsabilidades por danos causados a ele; o outro é no artigo 180, quando aborda a ordem econômica e financeira, e estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

No Brasil, Henz (2009) considera que mesmo com o avanço nos processos de planejamento e organização da atividade turística, especialmente após a criação do Ministério do Turismo em 2003, ainda se observa que a formulação das políticas públicas é falha, devido à falta de suporte, avaliação e/ou monitoramento. Gomes (2015) afirma que o turismo tem uma tendência a ser relegado a um segundo plano

na definição de agendas de políticas públicas. Para Carvalho (2000) embora o turismo seja uma demanda recorrente na agenda governamental, em muitos casos os investimentos no setor estão mais relacionados como moeda de troca em negociações do que aos interesses vinculados ao desenvolvimento do turismo.

Pereira (1999) observa que, dada a variedade de segmentos, atividades e interesses envolvidos no turismo, atrelada ao vínculo cada vez mais estreito com recursos naturais, econômicos, culturais e históricos, os governos precisam tratá-lo com acuidade e dentro de uma visão holística, sendo fundamental uma interação maior entre os diferentes setores que compõe a atividade. E ainda, para que o potencial do turismo se revele em resultados positivos, há necessidade de pensar, criar e implementar políticas associadas. Para Barretto, Burgos e Frenkel (2003), o planejamento racional do turismo requer a existência de múltiplas políticas públicas: de saneamento, saúde, transporte, de proteção ao consumidor, de distribuição de renda.

Para Pimentel (2015), o turismo no Brasil se enquadra numa dicotomia. Por um lado, se observa desde o século passado um progressivo aumento de importância e ganho de legitimidade frente ao Estado, e de outro, há uma baixa capacidade de planejamento e execução de políticas, ao que o autor categoriza como ações amadoras, sem estudos prévios, motivadas por pressões econômicas, sem adequado monitoramento, fiscalização e correção.

González (2016) considera que a ideia de planejamento turístico passa pela criação de condições adequadas ao desenvolvimento do turismo, visando minimizar conflitos, através de planos oficiais estratégicos, investimento em infraestrutura, regulamentação de uso de recursos, proteção ao patrimônio. Daí a importância da ação pública no turismo e que esta se pautem em procedimentos democráticos.

Gomes (2015) ressalta que é função do setor público, enquanto representante da sociedade, exercer o papel de coordenador e guardião do desenvolvimento sustentável da atividade turística. Isto não significa, porém, um Estado centralizador, já que as reformas do Estado brasileiro almejam, de acordo com Araújo (2007), a reorganização do aparelho estatal, com capacidade para enfrentar os desafios do século XXI, com mudanças estruturais pautadas na descentralização, visando a consolidação da democracia, aliada ao crescimento econômico e redução da desigualdade social.

Perante essa necessidade de melhorar as políticas públicas de turismo e a participação no setor público, deve-se considerar os agentes que compõe a cadeia produtiva do setor. Além dos moradores do destino turístico que, como em qualquer outra política, têm a possibilidade de participar, e dos empresários que tradicionalmente influenciam o setor público, no turismo há o turista. Esse público, que não reside no destino e, logo, tem maior dificuldade de participar, está entre os principais destinatários das políticas públicas de turismo.

No Brasil, segundo Eichenberg e Pereira (2016), a participação no turismo está mais ligada a Conselhos de Turismo e associações regionais que envolvem setor público e privado (também denominadas instâncias de governança). Carvalho (2015) destaca que o Conselho Nacional de Turismo enquanto instância de debate sobre os assuntos concernentes a atividade representa um avanço rumo ao aprimoramento da dinâmica decisória. Como expõe Henz (2009), o Conselho Nacional de Turismo foi criado na década de 1960, como um instrumento de regulamentação da atividade, junto com o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Assim, os conselhos de políticas públicas de turismo em si não representam uma novidade, contudo, após a Constituição de 1988 eles ganham uma conotação diferenciada em termos de participação. Todavia, é importante ponderar os desafios ainda presentes nestes conselhos.

Como expõe Gomes (2015) os empresários compõem grande parte da representatividade nos conselhos de turismo e atuam em conjunto com o setor público em áreas como informação turística, organização de eventos, promoção do destino, elaboração de projetos para captação de recursos e negociação com agentes externos. No caso do Conselho Nacional de Turismo, que é o principal representante desse desenho institucional nas políticas públicas de turismo no país, Brandão, Baldi e Alban (2014) constataram que, embora os recursos econômicos sejam fundamentais para influenciar os atores privados, estes não são determinantes, isto porque o poder se desenvolve no seio das relações sociais. Oganauskas (2014) constata que no Conselho Nacional de Turismo a participação é caracterizada por grande centralização por parte do Ministério de Turismo, baixa discussão sobre o desenvolvimento do setor como um todo, e prioridade dada ao aspecto econômico da atividade.

Dredge (2004) entende que as redes que compõe os setores público e privado são cada vez mais importantes para o planejamento e, conseqüentemente, ao

desenvolvimento do turismo. Mas a autora defende que é preciso o gerenciamento cuidadoso do ambiente formado pelos grupos ou entidades ligadas ao turismo, abrangendo parcerias público-privadas e demais relações inerentes ao setor, visto que estas redes de relacionamento possuem um efeito contundente nas atividades turísticas do destino.

Hall (1999) ressalta o número reduzido de agentes que vão influenciar os processos decisórios, basicamente compostos pelo poder público e sociedade civil organizada. Desse modo, destaca o papel do poder público, que deve ser o condutor das políticas públicas condizentes com as necessidades da sociedade. Da mesma forma, Dredge (2004) observa que há sobreposições na maneira que o turismo vem sendo tratado ao longo do tempo. Segundo a autora, a distinção entre a ação pública e a ação privada muitas vezes é desfocada, causando confusão de papéis.

Shone e Memon (2008), analisando o turismo na Nova Zelândia, afirmam que os papéis e as responsabilidades do governo naquele país foram reinventados nas décadas de 1980 e 1990, inspiradas por uma ideologia política neoliberal, que visava à desregulamentação da economia e à reestruturação estatal, na qual o turismo estava inserido. A partir dos anos 2000, após reformas políticas, o setor público tem adotado uma postura mais proativa na gestão do turismo local, com uma visão de regionalização, sem abandonar a ideia de descentralização, objetivando um mandato que leve à governança participativa, cujos elementos são planejamento estratégico, monitoramento, tomada de decisão e avaliação, de forma colaborativa.

O papel dos grupos de interesse na definição das políticas públicas de turismo foi objeto de estudo de Tyler e Dinan (2010). Para os autores, a experiência inglesa em políticas de turismo demonstra imaturidade na interação, com uma rede dominada por agentes em busca de interesses individuais e comerciais. Tyler e Dinan (2010) constataram que o principal elemento de influência das políticas públicas de turismo na Inglaterra era responder ao mercado, atendendo as necessidades da economia, afastando-se, portanto, de um debate de ideias e intenções.

Para Thomas e Thomas (2005), as relações sociais que compõe o turismo não são inocentes de poder. Como um fenômeno de massa, o turismo também pode ser importante para definir, desafiar e reconstruir as relações de poder, atuando como elemento de inclusão, entendendo que a abrangência e a pluralidade são agregadoras, especialmente dando abertura a pequenas empresas que atuam no setor. Assim, ao estudar a agenda política para crescimento inteligente da União

Europeia, Cooke e De Propis (2011), defendem justamente que o equilíbrio na agenda leva a uma economia resiliente, associado à adoção de novos conhecimentos e plataformas tecnológicas, incorporando inovações que levem ao desenvolvimento.

Puertas (2015), ao analisar a relação entre o desenvolvimento e a agenda no turismo do Peru constatou que esta é fruto de uma construção social, que envolve ideias globais, mas ao mesmo tempo, está diretamente relacionada à trajetória histórica do estado peruano e a sua política externa. Por esta razão, considera que é fundamental conhecer a trajetória do Estado para entender por que certos instrumentos são utilizados em determinadas situações, bem como normas e princípios.

Já as cidades históricas da Espanha perceberam a agenda pública de turismo sendo influenciada diretamente pelas suas políticas internas, como expõem Vaquero e Hernández (2016). De acordo com esses autores ainda que as referidas cidades tenham um histórico estreitamente ligado ao turismo, apenas nos anos 90 houve uma preocupação em pautá-lo na agenda e construir políticas relacionadas. A partir deste momento o poder público se ocupou com a elaboração de planos e programas consistentes que promoveram o desenvolvimento local por meio do turismo. Contudo, políticas de austeridade adotadas em 2010 impactaram diretamente a atividade. A recessão, somada ao ajuste fiscal, culminou em contração de entidades e declinou o turismo a certa irrelevância se comparado a outras políticas locais. Os autores questionam a falta de foco da gestão, que por um lado investe em atrativos turísticos e por outro, não cria incentivos para o desenvolvimento do trade turístico (organizações privadas e governamentais atuantes no setor).

Em outras situações se observa o turismo sendo inserido na agenda por uma questão de necessidade pontual. Assim ocorreu na Argentina, como demonstra os estudos de Schenkel e Almeida (2015), quando o turismo passou a ter um papel importante para recuperação econômica depois da crise de hiperinflação que o país sofreu no final do século XX. Os autores destacam que a inserção do turismo na agenda das políticas públicas do país por parte dos atores governamentais se deu em função dos benefícios sociais e econômicos associados à atividade, que poderiam contribuir ao momento que o país atravessava.

Com estas considerações se pode inferir, conforme Coriolano (2003), que a construção social do desenvolvimento requer o envolvimento de toda a sociedade. Assim, é fundamental que a formulação das políticas públicas de turismo se pautem não

apenas nos efeitos da atividade, mas também na ampliação da participação. Portanto, as inovações democráticas, aliadas às TICs, podem ser um instrumento de uso do poder público para moldar a sua agenda pública, de modo a contribuir para o desenvolvimento do turismo.

3 METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a ação pública do turismo sob a ótica do governo aberto e da e-democracia a partir de uma análise do uso dos meios eletrônicos e da presença dos bens democráticos na ação pública relacionada ao turismo. O local de análise é a cidade de Curitiba, Paraná.

Conforme Massukado-Nakatani (2008) o delineamento de uma pesquisa requer conhecimento da melhor maneira de alcançar resposta para a problemática estabelecida, especialmente observando o enquadramento do método ao objeto de pesquisa e aos pressupostos ontológicos e epistemológicos adotados. Dessa forma, a presente pesquisa se configura numa abordagem com caráter qualitativo, uma vez que trabalha na perspectiva de aspectos subjetivos. Ela caracteriza-se também como de natureza aplicada, pois se propõe a gerar conhecimento que propicie identificação e solução de problemas, por meio da análise de procedimentos, métodos e rotinas que podem levar ao aprimoramento de políticas públicas e melhorias de serviços por meio da e-democracia.

Em relação aos objetivos, a pesquisa é exploratória. Classifica-se como exploratória, pois, de acordo com Richardson (1999), é mais adequada quando há pouca informação sobre determinado tema e se deseja conhecer o fenômeno. Também faz uso da técnica de pesquisa bibliográfico-documental, não pretendendo, todavia, limitar-se a tão somente descrever o fenômeno estudado, e sim explicá-lo a partir das discussões apresentadas no marco teórico.

Para responder estes objetivos a pesquisa foi construída com base em três etapas detalhadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Fases da pesquisa.

1ª Fase	Elaboração do referencial teórico.	Aprofundamento do tema; correlação entre governo eletrônico, governo aberto, e-democracia e turismo; identificação de variáveis presentes neste contexto para o embasamento da análise.
2ª Fase	Coleta e análise de dados em documentos do CTUR, leis e reportagens.	Objetivos: traçar um panorama do processo de criação e implementação de políticas públicas.
3ª Fase	Coleta e análise de dados do Facebook da Prefeitura de Curitiba e do CTUR; de ocorrências da Central 156; do site oficial do CTUR.	Objetivos: Caracterizar o uso dos meios eletrônicos na ação pública de turismo em Curitiba; Identificar o governo aberto e a e-democracia em Curitiba.

Fonte: O autor (2017).

Como demonstra o Quadro 1, a primeira etapa se baseou no levantamento bibliográfico-documental com a perspectiva de fundamentar um referencial teórico capaz de representar o universo do campo de estudo. Para tanto, a busca por autores que são referência na área, documentos e sítios eletrônicos oficiais, bem como legislação aplicada, foram elementos constitutivos para este fim. A conjuntura dos elementos e características que compõe o governo eletrônico, governo aberto e a e-democracia, sustentada pelos bens democráticos, e que podem resultar na ação pública de turismo por meio da agenda, são os pilares deste capítulo.

A segunda fase procurou demonstrar o contexto da elaboração e formulação das políticas públicas de turismo em Curitiba, PR. Isto se faz necessário para a compreensão das diretrizes destas políticas no município, ou seja, em que estão baseadas, quais são suas principais leis norteadoras, planos, estratégias e influências. Essa compreensão ampliada da ação pública de turismo em Curitiba permite uma análise mais assertiva nas etapas seguintes da pesquisa.

Por fim, a pesquisa parte para a fase de investigação do sítio eletrônico do órgão oficial de turismo do município – CTUR –, das páginas oficiais da Prefeitura Municipal de Curitiba e do CTUR no Facebook e da Central 156 da Prefeitura. Esta fase consistiu em verificar os conteúdos publicados, ocorrências registradas pelos usuários, a forma de comunicação, a qual público se destina, como ocorre a participação por meio da e-democracia e de que maneira as instituições exploram e dispõe dos bens democráticos, para assim explicar o fenômeno estudado.

O recorte do estudo ficou situado na cidade de Curitiba, Paraná, em função da representatividade do município em nível nacional, do trabalho que vem desenvolvendo por vias digitais, por possuir um órgão municipal de turismo e em função da facilidade de acesso aos dados por parte do pesquisador.

Para o cumprimento das etapas, se faz necessário realizar também um corte temporal. Isto se justifica para o alcance de um melhor aproveitamento e levantamento do maior número de dados e informações relevantes do período determinado. Deste modo, a pesquisa se delimita entre 2016 e 2017, para que se possa observar a agenda governamental e a ação pública do turismo. Tal recorte também se justificou em função da quantidade de informações a serem selecionadas face ao tempo de análise, e por esse período permitir observar uma transição de gestão municipal. A delimitação de recorte temporal se valeu da técnica de abordagem por saturação, nomenclatura criada por Glaser e Strauss (1967), pela qual a partir do momento que a coleta de dados não traz mais elementos novos para a pesquisa é possível interrompê-la.

Os instrumentos de coleta de dados partem da pesquisa bibliográfico-documental. A observação participante também está presente em função do pesquisador ser servidor público municipal lotado no CTUR acompanhando as atividades do órgão e da Prefeitura internamente.

Campos (2004) coloca que no âmbito das pesquisas qualitativas, a escolha dos métodos e das técnicas para a análise de dados deve, obrigatoriamente, proporcionar um olhar multifacetado diante da totalidade de dados coletados, o que se deve em função da pluralidade de significados, ou seja, ao seu caráter polissêmico. Assim, a presente pesquisa, por transitar entre políticas públicas, e-democracia e turismo, adota a análise de conteúdo e a teoria fundamentada como forma e como método de investigação.

O método qualitativo utilizado nessa pesquisa permite a interpretação, a compreensão e a construção da realidade, de modo subjetivo. A orientação

metodológica pautada na teoria fundamentada se justifica por ser esse um método qualitativo, cíclico, que permite conhecer a realidade dos fenômenos estudados. A característica cíclica, de acordo com Dantas et. al (2009), típica da teoria fundamentada, possibilita ao pesquisador flexibilidade, buscando outras direções mais convenientes, reveladas pelos dados que vão entrando em cena. Tarozzi (2011) afirma que a pesquisa direcionada pela teoria fundamentada leva a uma interpretação racional, densa, articulada e sistemática, capaz de dar conta da realidade estudada.

A este modelo são agregadas as técnicas de análise de conteúdo. Essa opção é relevante, pois a análise de conteúdo coincide em alguns aspectos com a teoria fundamentada, mas em outros elas se complementam. As etapas de pré-análise e transcrição, típicas da análise de conteúdo, são semelhantes às etapas de identificação e transcrição da teoria fundamentada, porém na primeira esse procedimento é mais detalhado, abordando a criação de legendas dos assuntos e dos objetivos. A codificação e a categorização da análise de conteúdo são próximas da categorização da teoria fundamentada. Contudo, esta enfatiza a possibilidade de serem agregados novos conceitos identificados na coleta de dados.

A principal diferença entre ambos os métodos ocorre nas etapas seguintes. A análise de conteúdo enfatiza, por meio de sua fase de inferência, a frequência, a intensidade e a direção na discussão dos resultados. A teoria fundamentada enfoca as codificações aberta, axial e seletiva e a validação, com o seu propósito característico que é gerar um conjunto de conceitos articulados úteis para explicar um fenômeno.

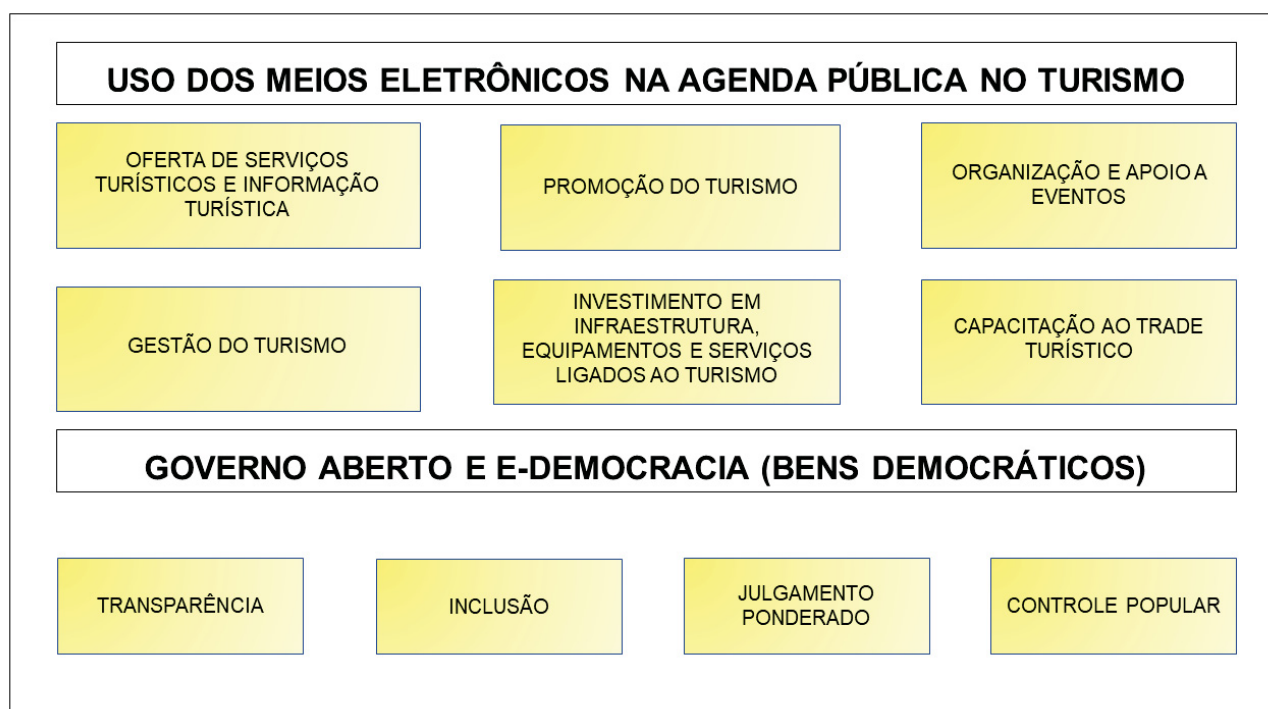
Frente às diferenças e complementariedades dos dois métodos, essa pesquisa seguiu ambos, mas com maior ênfase nas etapas iniciais da teoria fundamentada que compõem o modelo de Gomes (2015) - análise documental, transcrição e identificação, categorização e a codificação aberta. Como esse trabalho não aspira a geração de novos conceitos e sim explicar o fenômeno estudado a partir das discussões apresentadas no marco teórico, não foram seguidas as etapas finais da teoria fundamentada - codificação axial, codificação seletiva e validação.

Assim, os dados foram coletados por meio de extração de textos dos sites eletrônicos analisados e do banco de dados sobre os atendimentos da Central 156. Para tanto esses dados foram transcritos para um editor de texto, criando um arquivo de texto para cada uma das fontes acima. Após todos os dados estarem transcritos,

iniciou-se a categorização, ou seja, cada frase coletada foi analisada e caracterizada de acordo com a variável com a qual estava relacionada.

As variáveis que pautaram a categorização estavam vinculadas ao referencial teórico, como demonstra a figura a seguir:

FIGURA 2: VARIÁVEIS IDENTIFICADAS NO REFERENCIAL TEÓRICO



FONTE: O autor (2018)

Nessa figura, as variáveis estão organizadas em dois grupos que respondem a dois objetivos específicos da pesquisa: identificar o uso dos meios eletrônicos na conformação da agenda da ação pública no turismo; e analisar o governo aberto e a e-democracia nesse contexto a partir dos bens democráticos. Foram criados dois arquivos no Microsoft Excel referentes a cada um destes dois objetivos. Nestes arquivos, cada coluna foi destinada a uma de suas variáveis. Então os trechos dos textos transcritos foram inseridos nas colunas referentes à variável que estavam relacionados.

O objetivo específico relacionado à caracterização do contexto da ação pública do turismo em Curitiba, foi alcançado por meio de extração das partes julgadas relevantes que se encontravam em documentos como planos de turismo, legislação e reportagens. Essas partes foram transcritas para um editor de texto, criando um arquivo específico para esse tema.

Seguindo o proposto por Gomes (2015) foi realizada, para os três objetivos específicos, a codificação aberta, ou seja, análise escrita de frases ou parágrafos por meio de comparações e da inserção dos significados inferidos pelo pesquisador. Como parte dessa etapa final também foram analisadas a frequência, a intensidade e a direção dos temas relevantes, como proposto pela análise de conteúdo.

Cabe, por fim, mencionar a dedicação do pesquisador em desenvolver a pesquisa isenta de influências pessoais em virtude de ser um servidor público estatutário da Prefeitura Municipal de Curitiba, lotado no CTUR, o que significa ter conhecimento prévio das políticas que norteiam as instituições.

Assim, as etapas de análise descritas acima, conduzidas com esse esmero de imparcialidade, sustentaram a obtenção dos resultados expostos a seguir sobre o governo aberto e a e-democracia na ação pública do turismo em Curitiba.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

O monitoramento e análise de mídias sociais, associado a outros meios de comunicação digital, permite identificar oportunidades e trazer benefícios às organizações públicas e privadas. A análise proposta está alicerçada nos conceitos oriundos do referencial teórico, especialmente no que se refere ao entendimento e compreensão de uso dos bens democráticos e das características de governo aberto.

Nesta seção, como exposto no capítulo anterior acerca da metodologia, foram analisadas as páginas do Facebook da Prefeitura de Curitiba e do Instituto Municipal de Turismo de Curitiba, compreendendo as publicações realizadas no período de 2016 a 2017. Também foram analisadas as interações ocorridas por meio da Central 156. Estas estão disponíveis no portal da transparência do município de Curitiba, cujo trabalho filtrou uma gama de cerca de 70.000 protocolos gerados por usuários. Foi feita ainda, uma análise do site do CTUR.

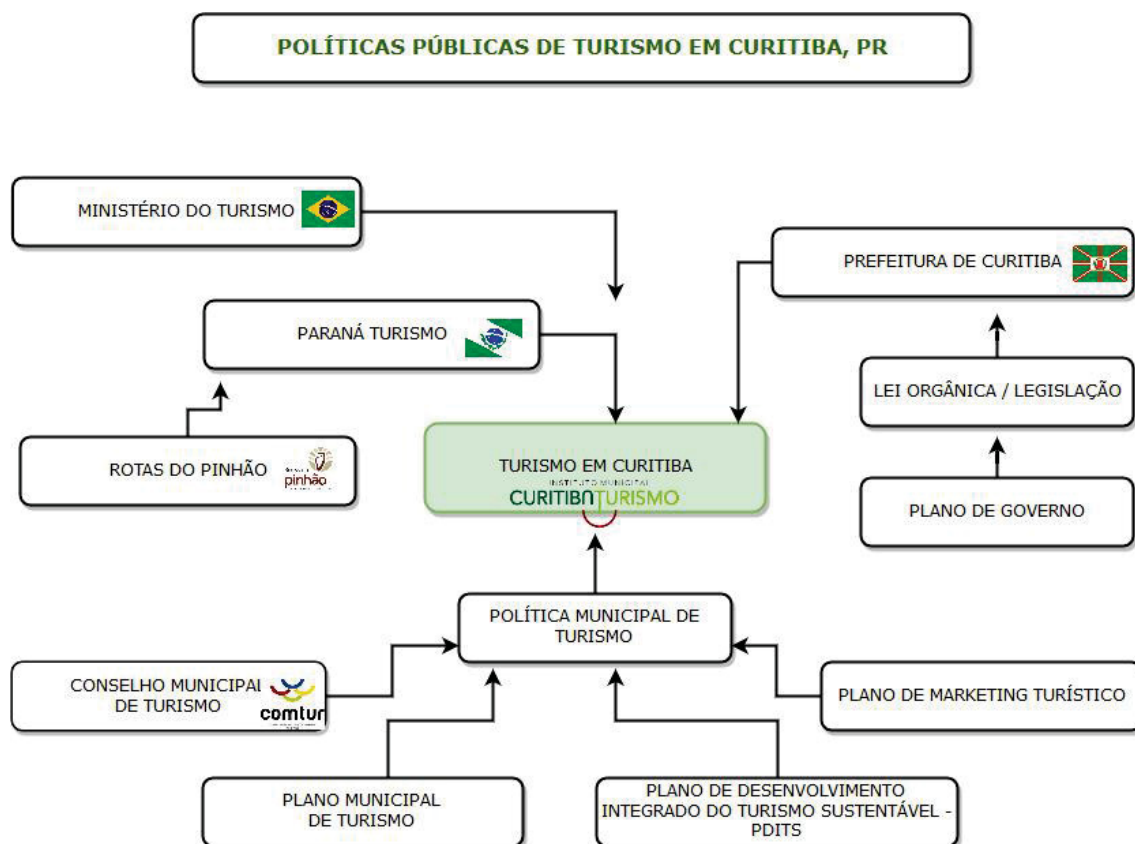
Para dar suporte à análise deste conjunto de dados coletados e permitir uma visão do contexto que envolve a formulação de políticas públicas de turismo no município de Curitiba, foi feito, primeiramente, um levantamento sobre as políticas e planos que atualmente estabelecem as diretrizes para atuação do poder público.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA

Neste tópico serão apresentadas as diretrizes que norteiam as políticas públicas de turismo em Curitiba, com base na legislação vigente, na hierarquia das instituições, bem como nos seus planos de ação. Tais resultados são pautados pelos documentos governamentais e publicações em sítios eletrônicos oficiais.

As políticas públicas de turismo na cidade de Curitiba têm influência de várias vertentes. A figura abaixo ilustra de forma simplificada o contexto do cenário em que estão inseridas.

FIGURA 3: CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA, PR.



FONTE: O autor (2018).

As políticas de turismo no Brasil são conduzidas, primeiramente, pelo Ministério do Turismo – MTur –, órgão do poder executivo federal responsável pela coordenação da atividade turística do país, ao lado do Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR – órgão que promove o turismo nacional no exterior. As diretrizes nacionais estão dispostas na legislação aplicada ao tema e mais enfaticamente na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, denominada Lei Geral do Turismo.

Há também o Plano Nacional de Turismo 2013-2016, onde, de acordo com o MTur (2018a), se consolida a Política Nacional de Turismo, explicitando as orientações estratégicas para desenvolvimento da atividade no Brasil. O documento trabalha questões como as contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, os meios pelos quais o turismo deve ser trabalhado no país, a geração de emprego e empreendedorismo, o incentivo à inovação e conhecimento, e o planejamento a partir da regionalização territorial. O MTur (2018b) recebe o assessoramento do Conselho Nacional de Turismo para formulação de políticas públicas, bem como aplicação de

planos, programas, projetos e atividades derivadas. O Conselho é composto por representantes de setenta instituições públicas e privadas.

Na esfera estadual, o turismo está estruturado no Governo do Paraná com a Secretaria do Esporte e do Turismo, sendo dirigido pela Paraná Turismo – PRTUR –, autarquia que lhe é vinculada. Como afirma o próprio órgão (PRTUR, 2018), seu objetivo consiste em executar a Política Estadual de Turismo (Lei Nº 15.973/2008) e o Plano de Turismo do Estado do Paraná, atualizado como *Masterplan* – Paraná Turístico 2026.

A partir de três eixos estratégicos (governabilidade e sustentabilidade, qualidade e competitividade, marketing e inovação), o *Masterplan* almeja desenvolver o turismo identificando os desafios para a formatação de produtos turísticos competitivos, o planejamento turístico, assim como formas de investimento, acesso a financiamentos, qualificação profissional, articulação entre as entidades, integração regional, infraestrutura, marketing e indicadores para alcance das metas propostas.

No estado há também o Conselho Paranaense de Turismo – CEPATUR, que semelhantemente ao que ocorre no âmbito nacional, é um órgão de assessoramento e formado por um colegiado de representantes de áreas ligadas ao turismo.

O estado do Paraná, dentro da visão de regionalização do MTur, está disposto em 14 regiões, sendo que Curitiba se situa na intitulada “Rotas do Pinhão – Curitiba e Região Metropolitana”. Conforme a PRTUR (2018), esta região é composta por vinte e nove municípios, com potencial para o desenvolvimento principalmente nos segmentos de turismo cultural, gastronômico, ecoturismo, rural, turismo de aventura, religioso e de negócios e eventos.

Na esfera municipal, Curitiba dispõe do Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO (CTUR), autarquia da prefeitura da cidade, cuja visão consiste em “Fomentar a atividade turística promovendo o desenvolvimento socioeconômico do destino Curitiba, proporcionando experiências inovadoras para turistas com apoio e participação da comunidade (CTUR, 2018)”.

No que tange à legislação aplicada ao turismo, a Política Municipal de Turismo (Lei Nº 14.115/2012) estabelece como objetivos o fomento ao potencial turístico, a criação, consolidação e difusão de produtos turísticos locais, com intuito de ampliar o fluxo, o tempo de permanência e o gasto médio dos turistas. Também estão nos objetivos o apoio a programas de capacitação e a eventos, o incentivo a empreendimentos que estimulem a cultura, o turismo, o lazer e o entretenimento, bem

como outros que possam contribuir para a permanência dos turistas na cidade. O documento coloca ainda nos objetivos questões como o fomento da produção associada ao turismo, a sistematização e compartilhamento de dados estatísticos e o combate às atividades relacionadas ao turismo que firam a dignidade humana.

A Política Municipal de Turismo estabelece diversos instrumentos para sua execução, dentre os quais se destacam o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) – com função similar as já expostas anteriormente – e o Plano Municipal de Turismo. O COMTUR é composto por quarenta conselheiros de diferentes entidades públicas e privadas. O Plano Municipal de Turismo foi criado em 2015, conforme o CTUR (2018), e traz os princípios orientadores para o desenvolvimento turístico no município, cujo objetivo se nota a clara especificidade de consolidar o destino turístico na área de negócios e eventos, bem como fortalecer o turismo de lazer. Para tanto foi estruturado em áreas estratégicas de ação, que compõe a visão para o turismo no município. Cabe destacar que o Plano foi elaborado em conjunto com o COMTUR, durante nove meses, por meio de grupos de trabalho que desenvolveram suas bases e objetivos. Também um canal via site do CTUR foi aberto especialmente para contribuições *online* de qualquer pessoa interessada em enviar sugestões.

FIGURA 4: ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA.



FONTE: O autor (2018).

Diferentemente de outros planos municipais, como por exemplo o Plano Municipal de Políticas de Acessibilidade e Inclusão de Curitiba de 2015, no qual são definidos um cronograma de ações, com os órgãos responsáveis pela execução, e indicadores para medição das metas propostas, o Plano Municipal de Turismo não trabalha com esta metodologia, embora traga uma série de ações pertinentes ao setor e que devem ser cumpridas para o seu desenvolvimento. Por estes aspectos, converge mais a um documento de natureza orientadora do que propriamente um instrumento de ação.

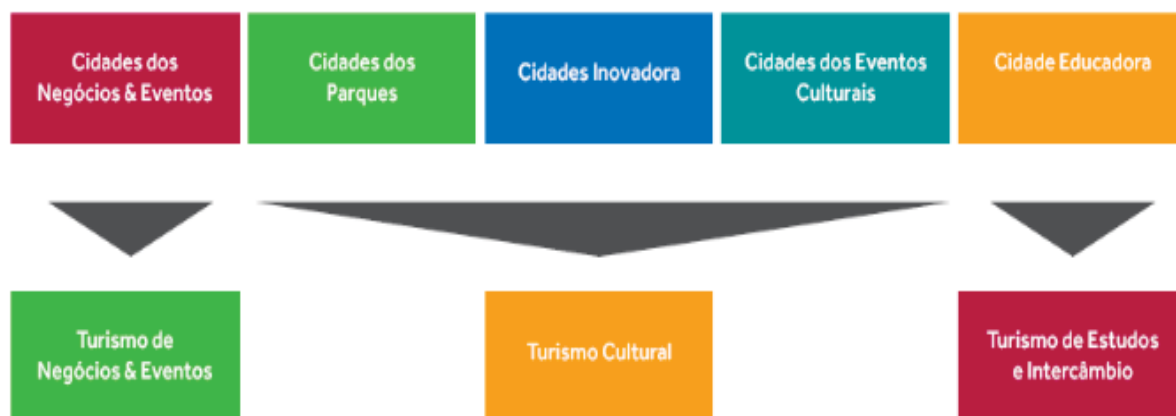
O Plano foi elaborado com base nas pesquisas de demanda do município, no Plano de Governo da gestão municipal 2012-2015, na Matriz GUT (gravidade, urgência, tendência) realizada junto ao COMTUR para melhoria da competitividade do destino turístico e no Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável – PDITS.

O Plano estabelece áreas de atuação demonstradas na Figura 4. A primeira destas é a gestão do turismo, compreendendo-a como a articulação do poder público municipal entre suas secretarias e também com a iniciativa privada, buscando fortalecer a cadeia produtiva do turismo. A gestão de eventos geradores de fluxo turístico é outro tema do plano, fomentando a realização e a captação de eventos para a cidade. O plano tem como ação também a qualificação dos produtos e serviços turísticos com o intuito de elevar a satisfação do turista por meio da oferta existente, além da preservação do patrimônio histórico e cultural e o combate ao trabalho infantil e à exploração sexual. Ainda estão presentes a promoção e comercialização do destino Curitiba, fortalecendo a imagem e o posicionamento da cidade enquanto destino turístico, vinculando as ações à marca “Curta Curitiba”. Outra iniciativa do plano é a gestão da informação, com o objetivo de reunir dados relevantes que, transformados em informações, facilitem e deem suporte a profissionais da área, turistas e pesquisadores. A produção associada ao turismo é tratada no sentido de incentivar a produção e comercialização de produtos que agregam valor ao produto turístico local, além de trabalhar na qualificação de seus produtores. Por último há a área de atuação relacionada a Curitiba como destino turístico indutor regional e estadual, que se pauta na concepção estabelecida pelo MTur, para contribuir com o desenvolvimento integrado com a Região Metropolitana.

Quanto ao PDITS, pode-se destacar o diagnóstico da oferta turística de Curitiba, que traçou o perfil da cidade naquilo que se considera como posicionamento dentro da atratividade que dispõe. Assim, foi criado um esquema de prioridades de

produtos turísticos a serem desenvolvidos e comercializados, como demonstra a figura abaixo:

FIGURA 5: LINHA DE PRODUTOS TURÍSTICOS DE CURITIBA EM DESTAQUE SEGUNDO O PDITS.



FONTE: Plano Municipal de Turismo de Curitiba (2015).

Por esta análise, o documento recomenda que o município deve ocupar-se no trabalho destas áreas, compreendendo que são produtos consolidados ou em processo de consolidação e que já trazem fluxo ou, ao menos, despertam interesse dos turistas em visitar a cidade.

Três segmentos se destacam. Primeiramente o turismo de negócios e eventos, segmento mais consolidado, uma vez que cerca de 50% dos turistas que vêm a Curitiba têm esse propósito, de acordo com a pesquisa de demanda, perfil e opinião de 2012 realizada pelo CTUR.

O outro segmento é o turismo cultural, que abrange parques (natureza, lazer, sustentabilidade), inovação (arquitetura, projetos urbanos, transporte, novos meios de utilização de atrativos) e eventos culturais (considerando eventos âncora como festivais de teatro, música e outras manifestações artísticas). E o terceiro segmento, estudos e intercâmbio, especialmente no que tange a visitas a eventos técnico-científicos e visitas realizadas por estudantes e pesquisadores com o objetivo de conhecimento e intercâmbio de ideias.

O município de Curitiba ainda possui o Plano de Marketing Turístico, que se encontra na primeira fase de desenvolvimento. Este documento foi criado com o fim de identificar subsídios que auxiliem nas estratégias de Curitiba para atingir o público alvo, ou seja, os potenciais turistas. Ainda em processo de construção, estabelece três eixos estratégicos, idealizando um marketing digital integrado, cujas premissas

estão nas palavras-chave: “comunicar”, “interagir” e “inspirar”. A figura abaixo revela os eixos estratégicos:

FIGURA 6: MARKETING DIGITAL INTEGRADO: EIXOS ESTRATÉGICOS.



FONTE: O autor (2018), adaptado do Plano de Marketing Turístico (2016).

Desta forma o Plano, mesmo em fase incipiente, aponta para melhoria da comunicação com o uso de ferramentas tecnológicas, por meio da internet, telefonia celular e outros meios digitais; alerta para a necessidade de profissionais qualificados para esta atividade, que tenham capacidade de compreender as mudanças de mercado, com criatividade, dinamismo e resiliência; e enfatiza que a geração de mídia digital, pois possui baixo custo de produção e tem a condição de ampliar as possibilidades de alcance do público-alvo, além de contribuir para uma percepção positiva do destino.

Por fim cabe destacar o Plano de Governo Municipal 2017-2020, que revela as pretensões de realização do poder público no quadriênio. Duas prioridades aparecem no documento a respeito do turismo. A primeira se trata de posicionar Curitiba entre os dez maiores destinos turísticos no cenário nacional e a segunda, de posicionar Curitiba entre os cinco maiores destinos de eventos do país. Neste quesito, se enquadram a criação da política de apoio a eventos, com a redução do ISS e o fortalecimento do calendário anual de eventos.

Outras ações previstas neste Plano para o turismo estão inseridas no “Programa Viva Curitiba Tecnológica”. São ações previstas para pesquisa de

demanda, marketing e gestão da marca “Curta Curitiba”, capacitação e qualificação do *trade* turístico, valorização das etnias, melhoria de infraestrutura de equipamentos do CTUR (postos de informação turística, feiras de artesanato e Torre Panorâmica), sinalização turística e viabilização do novo Centro de Convenções da cidade.

O ano de 2016, o último da gestão municipal do prefeito Gustavo Fruet, teve a sua produtividade, em parte, afetada pelas restrições impostas pela legislação eleitoral, que durante os quatro meses que antecedem o pleito, proíbe veiculação de qualquer material que possa proporcionar vantagem ao prefeito candidato à reeleição. Assim, de modo a evitar penalidades, todos os meios de comunicação virtuais da prefeitura foram suspensos, com exceção dos sites institucionais que mantiveram apenas os serviços ao cidadão em operação.

Os serviços rotineiros continuaram em atividade, destacando-se neste quesito as cerca de trinta feiras de artesanato que acontecem na cidade, especialmente as feiras especiais (Páscoa, Inverno, Primavera e Criança e de Natal) e a tradicional Feira do Largo da Ordem aos domingos. O projeto da nova sinalização turística aérea e terrestre ocorreu ao longo desta gestão, na modalidade de convênio com o MTur, sendo quase concluído ao seu término. A execução do projeto ainda está em fase de conclusão. O início dos estudos relativos à construção de um fundo municipal de turismo também teve início no segundo semestre daquele ano. O maior projeto do turismo era a construção do novo centro de convenções de Curitiba, cujo valor de investimento fora obtido por intermédio de convênio entre o município e o governo federal, mas que não teve a evolução almejada e, por esse motivo, foi postergado.

O grande marco do fim desta gestão foi a elaboração do novo mapa turístico de Curitiba, redesenhado, revisado e atualizado, sendo trilingue e tendo como diferencial a identificação dos pontos turísticos com ícones de acessibilidade, visando atender ao público formado por pessoas com deficiência. O mapa, embora tenha sido lançado oficialmente em fevereiro de 2017, foi concluído em 2016.

O ano de 2017 foi marcado pelo início de uma nova gestão municipal, tendo à frente o prefeito Rafael Greca. Um ponto positivo da nova administração foi evitar a morosidade de nomeações de secretários municipais e presidentes de autarquias. No primeiro dia útil do ano todos estavam empossados, o que representou um ganho em termos de planejamento e trabalho para o quadriênio.

Os meses de janeiro e fevereiro foram marcados pela reestruturação interna do CTUR, que passou a ter as seguintes áreas de atuação: Gestão e Planejamento,

Novos Negócios e Comunicação Estratégica, Central de Atendimento aos Turistas, Produtos e Pesquisas, Marketing, Capacitação, Eventos e Produção Associada ao Turismo, além do Departamento Administrativo e Financeiro, e Apoio de Informática. Anteriormente não havia departamentos específicos para comunicação, marketing e eventos, sendo essas atividades distribuídas entre os setores.

Esta reestruturação demonstrou uma nova visão de atuação, especialmente para a área de comunicação, pois abrange a geração de conteúdo para a divulgação tanto nos canais institucionais como a imprensa, e de mídias sociais, com um foco específico de trabalho nesta área, envolvendo Facebook, Twitter, Instagram e YouTube. Esta linha de trabalho, somada a uma nova área específica de marketing, foram recomendações do Plano de Marketing Turístico.

Um fator de especial relevância foi a retomada das pesquisas de perfil, demanda e opinião que sempre foram características do CTUR. Estas pesquisas foram desenvolvidas em 2017 com os usuários da Linha Turismo, com turistas que prestigiaram as apresentações de natal, com os visitantes da Torre Panorâmica e em eventos da cidade. A tabulação destes dados é importante para o planejamento turístico, para os investidores, pesquisadores e para o desenvolvimento do município.

Outra ação que merece destaque é a construção da matriz de espaços de eventos e a matriz de meios de hospedagem de Curitiba, que fornecem dados importantes para o desenvolvimento do turismo. Essas matrizes são documentos públicos com dados minuciosos, similares a um inventário turístico, que permitem a visualização clara da oferta de equipamentos, sendo instrumentos facilitadores a empresários, investidores e a turistas que desejam conhecer a cidade.

Também foi iniciada a formatação de novos roteiros, com destaque ao roteiro Curitiba (roteiro de cervejarias artesanais), além da realização de estudos para a melhoria e modernização da Linha Turismo. Houve a participação do CTUR no Programa Pró-Metrópole, que consiste numa parceria do setor público com entidades privadas para buscar alternativas de desenvolvimento de Curitiba e de sua Região Metropolitana, composta por vinte e nove municípios. A coordenação do grupo estruturante de trabalho de turismo cabe ao CTUR, com o fito de criação de novos produtos turísticos englobando toda a região.

A formulação de uma política municipal de apoio a eventos também foi outro destaque importante. Curitiba ainda não possuía uma política específica para o setor.

Um dos objetivos é o fomento de eventos por meio da redução da alíquota do imposto sobre serviços (ISS), como mencionado no Plano de Governo desta gestão.

A mudança do espaço físico do CTUR para o Centro Histórico de Curitiba é mais um ponto a ser mencionado. Entre seus benefícios, a mudança permitiu maior aproximação com os turistas que visitam a cidade, inclusive com a reabertura de um posto de informações turísticas no local, oferecendo mais subsídios aos visitantes com informações e materiais impressos.

O CTUR teve especial relevância na administração municipal ao ser encarregado da gestão da Luz dos Pinhais – Natal de Curitiba, tema da temporada natalina, composta por espetáculos e decoração de época na cidade. Uma comissão multi-setorial foi criada para o evento, com a direção do turismo alinhada ao gabinete do prefeito.

Foi lançado um edital de patrocínio, que possibilitou a redução do investimento de valores do erário e a articulação para parcerias público-privada nos eventos e decorações natalinas. O balanço do Natal apurado pelo Órgão foi positivo, na medida em que gerou bons resultados para a população, e observou o movimento de turistas de cerca de trezentas mil pessoas neste período.

Os fatos expostos representam uma síntese da ação pública relacionada ao turismo em Curitiba nos anos de 2016 e 2017. Esse recorte temporal se deve aos objetivos da pesquisa e foi realizado por observação participante, em virtude do pesquisador ser servidor público estatutário lotado no CTUR. Há outros estudos que abordam a ação pública relacionada ao turismo em Curitiba em períodos anteriores, como Gomes e Pessali (2017), Bonfim e Bahl (2012), Massukado-Nakatani e Teixeira (2012), e Moura (2007).

Diante da ênfase da nova gestão no marketing e na utilização deste no meio digital, na seção seguinte será identificado o uso dos meios eletrônicos na ação pública do turismo. Deste modo será possível ter uma percepção entre a teoria e as diretrizes das políticas públicas de turismo em Curitiba com a atuação cotidiana nos meios digitais estudados.

4.2 USO DOS MEIOS ELETRÔNICOS, AGENDA E A AÇÃO PÚBLICA RELACIONADA AO TURISMO

4.2.1 Uso do Facebook, Agenda e a Ação Pública Relacionada ao Turismo

O Facebook é uma plataforma digital para interação. Essa mídia social sugere a característica da retroalimentação, ou seja, a comunicação em duas vias, um movimento de ida e retorno. O Facebook possibilita o aprimoramento das atividades, o que pode ser melhorado, quais os anseios do público ao qual se está reportando, e isto ocorre por meio das interações advindas das suas publicações. Naturalmente, o mecanismo pelo qual os conteúdos são criados vão permitir uma abertura de diálogo em menor ou maior escala de acordo com os interesses das partes envolvidas.

O poder público de Curitiba não utiliza postagens patrocinadas, ou seja, aquelas em que o administrador da página investe um valor monetário para que suas publicações alcancem um determinado público desejado, além dos seus seguidores habituais. Esta linha de trabalho acarreta numa restrição do seu alcance e limita a velocidade de crescimento do número de seguidores das páginas, uma vez que depende apenas da indicação dos seus seguidores e da exposição da sua marca em materiais impressos e nos próprios veículos de mídia na internet.

Os atrativos turísticos e serviços privados não têm destaque nos conteúdos, para assim evitar o favorecimento a um determinado estabelecimento ou serviço. Há raras exceções justificadas pela exclusividade de área de atuação, como é o caso do passeio de trem Curitiba-Morretes, em que apenas uma empresa possui a concessão para sua realização.

Uma prática muito utilizada pelas páginas do poder público diz respeito ao uso destas como um meio de acesso a informações mais completas e direcionamento a um conteúdo mais vasto. Deste modo, uma publicação com conteúdo conciso traz um link de acesso, por exemplo, a um site institucional. Assim, as publicações nem sempre são um fim em si mesmas, antes são formas de intermediar ou criar atalhos que levam a outras possibilidades de interação, informação e conhecimento por parte do usuário. Isto, entretanto, não significa que o usuário encontrará canais de comunicação mais efetivos, apenas terá ao seu alcance mais conteúdo.

Claramente as páginas se caracterizam por uma ferramenta informal, no que se refere a procedimentos internos, especialmente da Prefeitura, visto que há

comunicação, mas não necessariamente um comprometimento com o usuário. A Central 156 é recomendada pelas interações do Facebook e continua sendo o meio oficial de acompanhamento das solicitações.

4.2.1.1 Facebook – Prefeitura Municipal de Curitiba

Este tópico traz a análise das postagens da *fanpage* da página da Prefs, cujo endereço eletrônico é <https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/>.

O público dessa página é significativamente maior do que a do CTUR. Enquanto o CTUR possui cerca de 10.000 seguidores, a Prefeitura soma quase 900.000 seguidores da página. Diferente do CTUR, a Prefeitura tem um foco voltado ao cidadão curitibano, o que é percebido pelo conteúdo e linguagem de suas postagens, sendo o público turista um agregado ao sistema.

A “Prefs”, como a Prefeitura é chamada nas redes sociais, busca ser este canal de comunicação, por meio de serviços, atendimento, informação, prestação de contas e demais assuntos pertinentes à administração pública. Por esta razão, a pesquisa feita na página do Facebook da Prefs foi realizada por meio de palavras-chave que se associam ao turismo, de forma a otimizar o processo, distanciando-se de temas que pouco contribuiriam ao estudo proposto. Assim, seguindo este critério de análise, as palavras-chave foram: turismo, hotel, restaurante, parque, cultura, transporte, evento, lazer.

Na categoria oferta de atrativos turísticos e informação turística, a Prefs destaca prioritariamente dois produtos: a Linha Turismo e os roteiros turísticos do CTUR. Em relação à Linha Turismo, a maior parte das interações são dirigidas no intuito de contestar o preço da tarifa deste serviço. Os cidadãos que interagem são unânimes neste sentido, comentando, “Se a passagem fosse mais barata todos os curitibanos poderiam apreciar a cidade. Que pena! Prefeitura precisa pensar na população” (CIDADÃO 1 – DEZ/17);. Outro cidadão acrescenta: “Ainda bem que agora tem este passeio virtual, por que andar neste ônibus aí é só pra magnata. Inacessível para a maioria da população pelo preço absurdo que é o passeio”. (CIDADÃO 2 – DEZ/17).

Em outras postagens, algumas sugestões com um caráter mais construtivo para a agenda das políticas públicas são apresentadas como: tarifa diferenciada para morador da cidade, criação de uma linha alternativa para a região sul da cidade,

requerimento de atualização do áudio, ausência de cobertura nos ônibus. Nestes casos, a interação do poder público restringe-se a um agradecimento educado pela sugestão ou, em casos de uma reclamação pontual, indicação para o registro na Central 156.

Na promoção do turismo, o Facebook Prefs é usado pelo setor público municipal com alguns elementos-chave. A Linha turismo, como mencionado na categoria anterior, é um produto desta ação. O natal é outro produto bastante explorado na divulgação de atrativos e de eventos: “11 DIAS PARA O NATAL! São 16 árvores de Natal em Curitiba e cada uma tem sua particularidade. Contamos algumas curiosidades aqui para você” (SETOR PÚBLICO - DEZ/17).

Por vezes, como neste caso, a postagem não leva a uma abertura de diálogo, sendo predominantemente informativa. Em outra publicação do mesmo tema a prefeitura escreveu: Você sabia que tem muita programação de Natal também à luz do dia? Exposição de Minipresépios, eventos nas Regionais...Acesse a programação completa e confira” (SETOR PÚBLICO – DEZ/17). Também não há discussão em função da mensagem ser muito específica sobre a propaganda de um evento.

Muitas vezes as publicações são uma espécie de porta de entrada para outros conteúdos. Se observa isto em publicações sucintas, como “Turistas, sejam bem-vindos! Se vocês precisarem de ajuda, cliquem aqui: <http://www.turismo.curitiba.pr.gov.br/>” (SETOR PÚBLICO, DEZ/16). A Feira de Artesanato do Largo da Ordem foi um produto abordado, e segue a mesma tendência informativa, um convite ao usuário, sem a pretensão do debate:

Domingo é dia de? Feirinha do Largo da Ordem! São centenas de opções de gastronomia, artesanatos, lembrancinhas da cidade e muuuuito mais! Quem não é daqui pode visitar o Largo da Ordem em um tour 360° do site Curitiba Turismo: (SETOR PÚBLICO – MAR/17).

A página Prefs também se dedica a promover as virtudes de Curitiba enquanto destino turístico. São diversas as publicações nesse sentido, dentre as quais se destaca a divulgação dos roteiros da cidade, bem como o posicionamento da cidade como um destino de turismo cervejeiro:

A Coleção Roteiros Turísticos de Curitiba tem um roteiro dedicado a quem gosta de caminhar. A caminhada foi pensada para contar a história da cidade e de seus habitantes. Para saber mais, acesse o site do Instituto Municipal de Turismo: <http://www.turismo.curitiba.pr.gov.br/> (SETOR PÚBLICO – DEZ/16).

Curitiba como maior produtora de cerveja artesanal com uma divulgação de um novo roteiro turístico: “Você sabia que Curitiba é a maior produtora do Brasil de cerveja artesanal?! Siiiiim, são cerca de 400 mil litros mensais de béra! Tendo em vista isso, o Instituto Municipal de Turismo lançou no último sábado o CuritiBéra, programa que pretende transformar a cidade num destino turístico dos amantes de cerveja. E aí, bora tomar uma béra?! Veja aqui o mapa da rota cervejeira de Curitiba: <https://goo.gl/kYs5b2> LEMBRANDO QUE É SÓ PARA MAIORES DE 18 ANOS, HEIN? (SETOR PÚBLICO – AGO/17)

O uso de imagens de locais conhecidos da cidade ou da própria natureza também é recorrente como instrumento de promoção na Prefs. São usadas mensagens curtas enfatizando as belezas de Curitiba, despertando a curiosidade e motivando a visita:

FIGURA 7: POSTAGEM PROMOCIONAL DA PREFEITURA – PRAÇA SANTOS ANDRADE



FONTE: Fanpage da Prefs no Facebook (2016).

Semelhantemente ao exemplo anterior, o site do CTUR foi colocado na postagem para estimular o acesso. Em outra publicação se observa a mesma linha de comunicação:

FIGURA 8: POSTAGEM PROMOCIONAL DA PREFEITURA – PÔR-DO-SOL



FONTE: *Fanpage da Prefs no Facebook (2016).*

A postagem do pôr do sol não traz qualquer referência efetiva da cidade. Tão somente oferece um canal para que o público seja instigado a acessar e descobrir Curitiba.

Eventualmente ocorrem interações na página Prefs, como na postagem sobre o parque Lago Azul, que tem o mesmo intuito dos anteriores. Neste caso o cidadão 3 reclama que: "(...) a rua que dá acesso ao Parque não possui calçada partindo da R. Nicola Pellanda, durante a gestão passada abri um protocolo no 156, que como vários

outros, não foi respondido...”. A Prefs sugere que “(...) faça um novo protocolo para que a gestão atual possa avaliar (SETOR PÚBLICO – FEV/17). O mesmo cidadão, em seguida, se diz satisfeito e comunica que teve um retorno positivo do atendimento da Central 156 e fica no aguardo de providências.

Outro cidadão na mesma postagem solicita mais segurança e é orientado pela Prefs (SETOR PÚBLICO – FEV/17) a seguir os mesmos passos, protocolar um requerimento via Central 156, isto justificado pelo fato de que deste modo as solicitações seguem diretamente para os órgãos responsáveis. Estes são exemplos caracterizados pela eficiência de atendimento do poder público. Contudo, não se configuram como itens de agenda, uma vez que foram tratados como eventos isolados e pontuais.

Em outra manifestação de reclamação, relacionada à Linha Turismo, a orientação também é buscar atendimento pela Central 156:

Pura enganação! Não utilizem especialmente em julho. Mais lotado do que o Inter 2, as pessoas ficam em pé, apertadas, pouco se consegue curtir. Além disso, diferente do prometido não há ônibus disponíveis de 30 em 30 minutos. Outro problema, refere-se às poucas informações sobre os pontos turísticos (alguns estavam fechados e não foi informado com antecedência, o que poderia ter evitado que utilizasse descidas sem necessidade). O preço da passagem é absurdo (45,00). Fiz uma reclamação no RECLAME AQUI e a URBS não respondeu. Sou curitibana, e realmente fiquei muito decepcionada (CIDADÃO 4 – JUL/17).

Outras vezes as mensagens geradas pelo conteúdo da publicação são ignoradas, tal como no caso das etnias:

Não tem como conhecer a história de Curitiba sem passar pela história dos imigrantes das mais diversas etnias que vieram para cá! Essa é a base para o novo programa de turismo aqui em Curitiba, em que os guias estão caracterizados com roupas típicas e fazem uma apresentação nos parques e memoriais da cidade (...) (SETOR PÚBLICO – MAR/17).

Então dois cidadãos questionam:

Por que não há uma pessoa negra e outra indígena aí? “Ahhhhh claro, só a cultura europeia é lembrada. Negros e índios que construíram Curitiba, bem antes da chegada de polacos, italianos, alemães, etc., foram ignorados (CIDADÃO 5 – MAR/17)

Lamentável vocês, não lembrarem, dos meus irmãos e cidadãos, Afro-Brasileiros, que construíram esse país, como escravos, por 388 anos, e Curitiba, não foi diferente. Sangue suor e lágrima. Fica aqui o meu voto de desagravo (CIDADÃO 6 – MAR/17).

Há que se destacar que a Prefeitura possui, via Gabinete do Prefeito, uma assessoria específica para políticas de igualdade racial, porém, aparentemente, não existe uma conexão entre os responsáveis pela formulação de políticas públicas e a página do Facebook.

Em outra publicação temos um cidadão fazendo uma sugestão ao poder público, mas sem qualquer resposta:

Uma sugestão que envolve o turismo. O ligeirinho Aeroporto poderia fazer alguma conexão com outra linha ou para [parar] em algum terminal (por exemplo terminal do Hauer que fica próximo ao tubo da Puc). Pq [Porque] essa linha só circula pelo centro e quem está no bairro precisa pagar mais de uma passagem. Assim facilitaria [a] vida dos turistas e moradores. (CIDADÃO 7 – JAN/17).

Na categoria de eventos fica evidente que a tendência das publicações também é gerar interesses e não discussões. O objetivo claramente se volta ao estímulo do turismo e aos benefícios econômicos que lhe são inerentes: “Conheça todo o esplendor da cultura japonesa através da dança com os tambores festivos de Okinawa(...)” (SETOR PÚBLICO – OUT/17); “A Prefs promove, até o próximo sábado (25), a 1ª Semana do Skate de Curitiba (...)” (SETOR PÚBLICO – JUN/16); “Hoje temos um encontro marcado com a cultura das etnias! É dia de Pavilhão Étnico no Memorial de Curitiba” (SETOR PÚBLICO – AGO/17).

A gestão do turismo é pouco explorada pela Prefs. Nesta temática estão publicações sobre editais, alteração de itinerário da Linha Turismo e revitalização de espaços públicos. Este último é que representa de forma mais efetiva a interação, especialmente no que diz respeito à preservação do patrimônio cultural. Em postagens desta natureza, os cidadãos se manifestaram dizendo, por exemplo:

A história de Curitiba deveria ser resgatada e levada mais a sério pela prefeitura [...], fico entristecido pelo estado de abandono que a maioria se encontra, sei que muitos desses imóveis são de propriedade privada, mas na minha opinião a prefeitura deveria dar um incentivo aos proprietários para que os mesmos mantenhas em boas condições ou mesmo restaurá-las. (CIDADÃO 8 – MAR/17);

O setor público não se manifestou em relação à fala anterior, tampouco sobre a seguinte: “(...) precisa restaurar a Igreja da Ordem (e o órgão de tubos também) urgente, é a igreja mais linda e antiga de Curitiba, ela é muito importante para a melhor cidade do Brasil que é Curitiba (...)” (CIDADÃO 9 – MAR/17).

Por outro lado, a categoria de investimento em infraestrutura, equipamentos e serviços ligados ao turismo revela uma interação maior por parte dos cidadãos, e não do setor público. Dada a distância dos turistas em relação à situação local, e o fato delas afetarem diretamente o cotidiano da população residente, essa interação ocorre predominantemente com esses últimos.

Ao publicar sobre a recuperação de estruturas em parques da cidade, a prefeitura é questionada em diversos aspectos. Um cidadão sugere uma campanha de conscientização para a importância do uso da pista correta para cada atividade (caminhada, corrida e ciclismo), alertando para o perigo de ocorrência de acidentes. A prefeitura se resume a agradecer a sugestão. Outro cidadão reclama da falta de cestos de lixo pela cidade. A resposta foi uma recomendação de abertura de protocolo na Central 156 para solução do problema.

Outros comentários sobre a falta de asseio no banheiro público do Parque Lago Azul e a respeito do projeto do ginásio de esportes no Parque dos Peladeiros não obtiveram resposta do setor público. Da mesma forma, em postagens do setor público sobre o projeto de conservação que abrange o Parque Barigui, a reinvidicações dos cidadãos ou não tiveram respostas ou se limitaram a trazer uma justificativa, como demonstra a interação a seguir:

O rio Barigui ocupava o segundo lugar como rio mais poluído do país (...) (CIDADÃO 10 – JAN/16).

Desde 2014, para combater este problema a prefeitura lançou o Programa de Despoluição Hídrica da Cidade de Curitiba, que fiscaliza e regulariza o lançamento de esgotos domésticos nos cursos dos rios (...) (SETOR PÚBLICO – JAN/16).

Apesar da prefeitura valorizar a Central 156 e ser reconhecida pela sua atuação nas mídias sociais, os cidadãos usaram o Facebook para expressar sua percepção a respeito dos encaminhamentos dados por esses canais. Essa interação entre cidadãos pode ser rica para formação da agenda das políticas públicas locais, conforme ilustrado a seguir:

O dia que ligar pro 156 resolver nossos problemas, voltamos a ser a cidade modelo. (CIDADÃO 11 – JAN/16);

Eles são do marketing, mas tem meios de fazer os nossos comentários chegarem aos responsáveis, já tive solicitações feitas por aqui que eles me responderam e efetivaram. Assim como fiz pedidos no 156 que tbm [também] são prontamente respondidos. (CIDADÃO 12 – JAN/16);

156 é eficiente sim, o problema é q alguns órgãos são ineficazes, pois cada órgão é responsável por responder questões do 156. Então o problema não é o 156 e sim o órgão responsável pelo problema que é reclamado. (CIDADÃO 13 – JAN/16).

A partir destes comentários se observa, além do descontentamento, a compreensão de que o marketing pode ser o intermediador entre as secretarias da prefeitura e os cidadãos e que a Central 156 também é um serviço meio e não aquele que vai diretamente trazer as respostas para os requerimentos.

4.2.1.2 Facebook – Instituto Municipal de Turismo – CURITIBA TURISMO

Neste tópico é realizada a análise da *fanpage* do CTUR no Facebook, cujo endereço eletrônico é <https://www.facebook.com/CuritibaCurta/>. Nesse meio eletrônico a promoção do turismo tem considerável enfoque nas postagens feitas pelo CTUR, seguida da divulgação de eventos.

Essa conduta está diretamente associada ao fato do CTUR buscar fomentar o turismo, como está explícito na sua missão institucional, ainda que sua finalidade, de acordo com a lei de sua criação, seja “promover o turismo sustentável no Município, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da população local...”. Esse enfoque também pode ser explicado pelas metas estabelecidas pelo Plano de Governo Municipal - consolidar a cidade como destino turístico e com um enfoque no turismo de eventos.

Em outro momento indicam locais próximos para passeio, o que também se caracteriza como promoção. Por exemplo, o CTUR indica que “Curitiba é rodeada de lugares lindos. Que tal aproveitar nossa cidade com tudo de maravilhoso que ela tem a oferecer dentro e nas redondezas?” (SETOR PÚBLICO – JUN/17).

Alguns serviços são constantemente trabalhados na página, ainda que sem uma periodicidade pré-definida. Essa abordagem evidencia o esforço do poder público em fortalecê-los e consolidá-los. A ênfase ocorre em relação aos serviços ofertados pelo próprio poder público e aos geradores de fluxo turístico. Nesta gama estão a Linha Turismo (ônibus especial que percorre vinte e cinco pontos turísticos da cidade), e o guia turístico produzido pela prefeitura: “Lançamos hoje, no mercado municipal, o novo mapa turístico de Curitiba (...)” (SETOR PÚBLICO – FEV/17);

Nesse canal também são recorrentes as postagens de cunho informativo, que normalmente se referem a avisos sobre serviços que abrem e fecham durante um período de feriado, sobre eventuais problemas de ordem técnica que levam ao fechamento de algum atrativo turístico, sobre eventos, visitas guiadas ou cursos ofertados pelo poder público gratuitamente (com relação ao turismo, cultura, lazer), ou tratando de indicações de materiais disponíveis para aproveitar a experiência na cidade, como roteiros turísticos e programação cultural. Eventualmente, também são inseridas informações históricas sobre um local.

Uma outra vertente desta categoria é a informação de utilidade pública, como um comunicado oficial a respeito do cancelamento de um grande evento de música:

A toda América do Sul... Brasil, Chile, Argentina e México... Sinto muito ter decepcionado vocês... não estarei apto para continuar com os últimos 4 shows dessa turnê. Voltei aos Estados Unidos por ordem médica logo após o show em São Paulo...STEVEN TYLER. SETOR PÚBLICO – SET/17).

Muitas publicações se dedicam à imagem da cidade. Para tanto, são adotadas mensagens curtas, como: “E assim se encerra mais um final de semana em Curitiba! [foto parque Tanguá]” SETOR PÚBLICO – SET/17) ou mensagens que enfatizam os atrativos como o Jardim Botânico: “Feliz dia das mães para todas as mamães do mundo, principalmente as curitibanas” (SETOR PÚBLICO – MAI/17).

FIGURA 9: POSTAGEM PROMOCIONAL DO CTUR – DIA DAS MÃES



FONTE: *Fanpage* do CTUR no Facebook (2017).

Em outros casos reforçam a imagem da cidade por meio de um prêmio ou reconhecimento concedido à ela ou à um atrativo: “...esse mês o Museu Oscar

Niemeyer ganhou o prêmio *Travellers' Choice* 2017, do site TripAdvisor, ficando em 3º lugar entre melhores museus do Brasil e em 5º na América do Sul” (SETOR PÚBLICO – OUT/17). Em outro caso: “Vejam que maravilha... Curitiba foi eleita pelos usuários do site Trip Advisor, como um dos melhores destinos de viagem no Brasil!! Viva nossa cidade!” (SETOR PÚBLICO – FEV/16).

São presentes também postagens casuais, com o intuito de manter o fluxo de postagens ativo em dias de pouca atividade: “Bom dia para você! Que a semana seja leve, agradável e cheia de boas surpresas! A imagem é da nossa querida e tradicional Rua XV de Novembro (SETOR PÚBLICO – MAR/16).

A participação em feiras de turismo fora da cidade pode ser compreendida como uma ação de promoção ao turismo. Essa participação é parte de uma ação de marketing para a comercialização do destino. Mais do que sinalizar a participação em uma feira, as postagens tendem a demonstrar a sua dimensão e o seu potencial alcance. Isso fica evidenciado, a exemplo, na seguinte postagem:

Curitiba estará presente em um dos maiores eventos de turismo do Brasil. A 45ª edição da ABAV Expo Internacional de Turismo acontece em São Paulo e envolve cerca de três mil associados, entre agências de viagens, operadoras e consolidadoras que respondem pela movimentação de 80% das vendas do mercado. Curitiba trabalhando cada vez mais para melhor receber todos vocês. (SETOR PÚBLICO – SET/17).

Este final de semana, o Instituto Municipal de Turismo está participando da 23 edição da feira BNT 2017, junto com a Paraná Turismo do Governo do Estado do Paraná. Todo mundo curte Curitiba até Alex, Rei Julian e Gato de Botas (SETOR PÚBLICO – MAI/17).

Nesse sentido, a gestão do turismo está presente nas postagens e esclarece, por exemplo, quais atividades estão sendo desenvolvidas pelo CTUR, servindo como um espaço de prestação de contas para a população interessada, ou demais notícias, como o crescimento do turismo na capital:

Curitiba viveu um primeiro semestre animador para o setor do turismo. Um levantamento do Instituto Municipal de Turismo mostra que a capital paranaense foi destino de muitos viajantes, o que teve reflexo na movimentação do aeroporto e visitas aos atrativos turísticos, entre outros indicadores. E vamos continuar trabalhando para que Curitiba cresça cada vez mais. (SETOR PÚBLICO – SET/17).

Ainda relacionado à gestão do turismo, observa-se o uso desse meio eletrônico para solicitar aos usuários que contribuam respondendo pesquisas online para posterior uso no planejamento do CTUR:

(...) O Instituto Municipal de Turismo - CTUR é parceiro do Observatório de Turismo do Paraná, vinculado à UFPR, para a realização de uma pesquisa sobre Curitiba como Destino Turístico Inteligente. Para isso, contamos com a colaboração dos turistas que nos visitaram nos últimos meses. Se você é um deles, entre no link a seguir e nos ajude a ser um destino turístico cada vez melhor. (SETOR PÚBLICO – JUL/17)

Assuntos que vêm ao encontro das políticas do Ministério do Turismo (MTur), como o combate à exploração de trabalho infantil e ao chamado turismo sexual, bem como cartilhas de orientações, também são postados nesse meio eletrônico. Da mesma forma são divulgadas oportunidades de participação em editais do CTUR: “Você gostaria de expor o seu produto nas Feiras Especiais de Inverno e da Primavera e Criança neste ano? O edital já está disponível...” (SETOR PÚBLICO – MAI/16).

As ações de qualificação e capacitação ao trade turístico realizadas pelo CTUR são bastante exploradas neste campo. São recorrentes postagens que enaltecem estas iniciativas, como um meio de prestação de contas à população, demonstrando o que o Instituto Municipal de Turismo está realizando enquanto órgão público para o benefício da cidade.

Contudo, muito pouco se observa de interação nas postagens do CTUR no Facebook. A maior parte das manifestações de usuários são para marcar amigos possivelmente interessados na publicação, além de expressões de apoio ou admiração que pouco contribuem para a agenda pública. As poucas interações ocorreram em situações relacionadas à oferta de serviços, como a Linha Turismo: “Não conhecia. Mas, 35,00 a entrada é caro!” (CIDADÃO 14 – JUL/17). Outro exemplo diz respeito a um usuário fazendo elogios e solicitando mais cuidado com a limpeza da praça na Feira Especial de Inverno:

Fui no feriado e não me arrependi. Tomei o quentão com marshmallow e estava delicioso. Comprei descascador de pinhão e funciona...podem melhorar a limpeza e segurança da Praça. De resto tudo ótimo (CIDADÃO 15 – JUN/17);

Além das reclamações sobre o estado de conservação da cidade, os cidadãos também interagiram para sugerir a inclusão do parque Bacacheri no itinerário da Linha Turismo e, diante da postagem sobre Curitiba estar posicionada em 3.º no Ranking

de Destinos Preferidos dos gringos no Brasil segundo MTur, no qual o cidadão disse: "Torcer para a Prefeitura se ligar nisto e traçar um plano de metas para aumentar este percentual" (CIDADÃO 16 – JUN/17)".

Também houve uma interação tratando do preço da passagem do passeio de trem Curitiba-Morretes, operado pela empresa Serra Verde Express: "Passagens a preço de ouro, praticamente um "assalto" depois da privatização. Saudades dos tempos em que qq.[qualquer] um podia viajar de trem para Morretes" (CIDADÃO 17 – MAI/17). Nesse caso houve resposta: "Essa é uma opção de trem de luxo, porém ainda tem o passeio da Serra Verde Express, em um trem normal com o preço mais baixo..." (SETOR PÚBLICO – MAI/17).

No tema gestão do turismo as interações são raras, sendo a situação mais significativa o Plano Municipal de Políticas de Acessibilidade e de Inclusão para a Pessoa com Deficiência: " (...) gostaria de saber mais quanto as políticas adotadas com relação aos autistas assim como quais os tratamentos que a PMC promove na área da saúde para os mesmos" (CIDADÃO 18 – MAR/16). Para esta, a resposta foi: "Olá [...]! Você pode obter informações mais específicas conversando com o pessoal da Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPcD). Vamos deixar os contatos..." (SETOR PÚBLICO – MAR/16).

O Gráfico 1 demonstra a proporcionalidade de interações segundo os temas de agenda pré-definidos. O gráfico foi construído a partir dos dados coletados, de uma forma quantitativa, separando-se as postagens pelos temas especificados, para gerar uma visão geral de quantas postagens ocorreram em cada assunto, sendo representadas por porcentagem no universo de publicações no Facebook. Assim é possível perceber a linha de atuação do CTUR de forma mais clara.

GRÁFICO 1: PUBLICAÇÕES DO CTUR NO FACEBOOK SEGUNDO OS TEMAS DE AGENDA.



FONTE: O autor (2018)

Como constatado, as observações feitas pelos cidadãos muitas vezes não tiveram respostas do poder público. Nos exemplos analisados se percebe que, embora sejam considerações breves, poderiam ser objeto de análise para eventual inserção na agenda, visto que são, em parte, problemas identificados e que precisam de solução ou sugestões de melhorias para o turismo do município.

A natureza das postagens do órgão público e a sua baixa interação demonstram os objetivos almejados por ele, especialmente ligados à promoção do destino e eventos. Há evidências de que não é foco do órgão utilizar esta ferramenta como objeto de discussão e consulta para a formulação de políticas públicas. Nota-se a tecnocracia sobrepondo-se à democracia, ou seja, as demandas sendo levadas ao poder público, mas a decisão ficando a cargo dos técnicos.

Quadro 2 – Itens contemplados na agenda nas páginas de Facebook.

Itens da agenda	Facebook Prefs	Facebook CTUR
Promoção do turismo	Linha Turismo; natal; eventos; imagens atreladas a convite para conhecer a cidade; divulgação de roteiros.	Linha Turismo; eventos; natal; destaque para virtudes da cidade (melhor atrativo, maior atrativo); divulgação de roteiros.
Gestão do turismo	Editais; revitalização de espaços públicos.	Divulgação de planos municipais; participação em feiras de turismo (marketing)
Oferta de serviços e informação turística	Estrutura de parques e praças; divulgação de mapas e roteiros	Postos de informação turística; Torre panorâmica, feiras de artesanato, mapas e roteiros.
Organização e apoio a eventos	Eventos geralmente organizados pela gestão pública ou grandes eventos	Eventos da gestão pública e eventos apoiados pelo CTUR.
Investimento em infraestrutura, equipamentos e serviços ligados ao turismo	Revitalização de espaços e equipamentos públicos.	Destaque para atrativos e equipamentos premiados ou que receberam alguma menção de elogio em meios de comunicação.
Capacitação do trade turístico	Não se aplica	Oficinas de capacitação realizadas pelo próprio órgão.

Fonte: O autor (2018).

4.2.2 Uso da Central 156, Agenda e a Ação Pública Relacionada ao Turismo

A Central 156, de acordo com a Prefeitura de Curitiba, foi criada em 07 de fevereiro de 1984, como um serviço telefônico cujo objetivo era reduzir as filas de atendimento em espaços físicos e aproximar a população da administração municipal, agilizando as demandas e as consultas a informações. Atualmente, o serviço é gerenciado pelo Instituto das Cidades Inteligentes (ICI), uma autarquia do município, e visa oferecer um sistema de comunicação ágil e eficiente ao cidadão. Se configura na categoria de meio eletrônico porque a evolução do sistema resultou em novos canais de comunicação, por meio de portal na internet e de *chat* de atendimento *online*.

Entre os benefícios destacados pela própria Central 156, estão a democratização e facilidade de acesso aos serviços públicos, permitindo maior conhecimento da população sobre estes serviços, além de elevar a qualidade de atendimento. Em 2014 a Central 156 também incorporou o atendimento ao turista, que era feito pelo CTUR, chamado até então de disque turismo.

A dinâmica de atendimento funciona de acordo com a figura 10:

FIGURA 10: FLUXO DE ATENDIMENTO DA CENTRAL 156



FONTE: Central 156 (2018).

O processo consiste no acesso do cidadão – via telefone ou site –, e na exposição, por meio do canal escolhido, de suas reclamações, solicitações, críticas ou elogios. Os atendentes do sistema registram as ocorrências e fornecem um número de protocolo para que o usuário possa acompanhar o seu andamento. Em seguida, dão encaminhamento aos órgãos competentes pela demanda e monitoram o retorno. Com a resposta dos órgãos, a Central 156 entra em contato com o usuário para dar o *feedback* da ocorrência.

Dentre as ocorrências disponibilizadas referentes ao ano de 2017, os assuntos mais relevantes observados pela central foram: reclamações sobre o uso indevido de vagas de estacionamento destinadas a ônibus de turismo ou a pontos de parada da Linha Turismo, que estariam atrapalhando as atividades correlacionadas; solicitações de inspeções da vigilância sanitária, ou seja, denúncias para a fiscalização em restaurantes e outros estabelecimentos ligados à gastronomia; reclamações de perturbação sonora por parte de restaurantes e locais de eventos; queixas ao atendimento na Linha Turismo e pedidos de intervenções para a manutenção e melhorias de equipamentos públicos.

As reclamações sobre o desrespeito aos locais de estacionamento destinados a ônibus de turismo ou mesmo a pontos de parada da Linha Turismo são constantes. As respostas, invariavelmente, mencionam que houve deslocamento de uma unidade da Secretaria de Trânsito ao local e os veículos foram autuados. Todavia, a medida punitiva não parece surtir efeito prático, dada a recorrente reclamação dos usuários. A exemplo, a ocorrência registrada pelo cidadão em dezembro/17: “Solicita fiscalização de trânsito em virtude de veículo estacionado em ponto de ônibus de turismo”. A resposta dada pela Central 156 foi a seguinte: “Informamos que a viatura 239, esteve fiscalizando no local, onde foram autuados 12 veículos”.

As ações para as ocorrências similares têm uma ação pontual e paliativa, não há qualquer solução para a demanda apresentada ou um indicativo de que outras medidas serão tomadas para minimizar o problema. Como demonstra a Figura 10, existe um monitoramento e controle destas demandas, porém estas informações não estão disponíveis, motivo pelo qual não é possível saber se em algum momento estes pedidos foram de alguma forma considerados como um tema a ser inserido na agenda pública.

De modo similar ocorre nas situações de denúncia para a realização de inspeção da vigilância sanitária. A exemplo, o cidadão 19 (NOV, 17):

Solicita inspeção da vigilância sanitária no restaurante (...). Informa que na data 30.11.2017 esteve no local, solicitou uma refeição tabule e a hortelã estava estragada e em estado de decomposição, solicitou a troca de prato e foi informada que a comida já vem pronta, mas precisa ser verificado se estão armazenando de forma correto.

Ao que teve a resposta do poder público da seguinte forma:

Em inspeção no local na data de 19/12/17 informamos que não foi encontrado irregularidades referente ao armazenamento dos produtos, porém orientamos o gerente e funcionários da área de manipulação com relação as boas práticas na manipulação de alimentos. Responsável equipe VISA DSPR (PODER PÚBLICO – DEZ/17).

Estas situações também têm ações pontuais, numa dinâmica de ação e reação, sem qualquer indicação de outras ações que possam advir diante das ocorrências.

Com relação a pedidos de intervenções a equipamentos urbanos, as solicitações são observadas em parques, nas ruas e praças da cidade e em infraestrutura de modo geral.

Solicita implantação de sanitários no parque são lourenço. Segue relato da cidadã: "então na parte do centro de criatividade não tem banheiro, somente nos fundos do parque. É necessário outro na entrada do parque. Costumo frequentar lá e também outras pessoas sentem necessidade de um banheiro. (CIDADÃO 20 – NOV/17)

Como o pedido requer uma ação que envolve custos do orçamento municipal, estas ações costumam ter uma resposta evasiva: "Informamos que já temos estudo elaborado para o local. Estamos aguardando a disponibilidade orçamentária para implantação do referido equipamento" (PODER PÚBLICO – NOV/17). Nestes casos não há como referendar qualquer iniciativa para a agenda pública.

Outra situação corriqueira dentro da mesma temática e que, geralmente é atendida por requerer um baixo investimento do poder público pode ser exemplificada: "Solicita a manutenção de luminária no parque natural municipal do Guairacá, informa que em alguns pontos as lâmpadas estão apagadas (CIDADÃO 21 – NOV/17)". São situações, contudo, que têm pouca relevância para agenda.

Por fim, pode-se destacar o atendimento aos turistas da Linha Turismo. Como em situações anteriores, não há qualquer indicativo de uso de informações para agenda pública, em parte por irrelevância de conteúdo, em parte por ausência de informações que levem a possibilidade de discussão de assuntos. O cidadão 22 (DEZ, 17): "Reclama do motorista por recusar passageiro, não parando para embarque. Informa que aguardava a linha turismo no ponto em santa felicidade e o motorista

passou direto sem atender ao sinal de parada”. Sem identificação do veículo, o atendimento ao pedido foi inócuo, assim como na ocorrência do Cidadão 23 (NOV, 17) que: “Reclama do fato do motorista da linha turismo. Alega que estava no ponto do jardim botânico aguardando. Quando o ônibus chegou não abriu a porta e não recolheu o reclamante”.

Deste modo, pode-se observar que as solicitações da Central 156 não representam conteúdo consistente para a agenda pública de turismo ou a própria Central 156 não tem indicado que determinados assuntos sejam conduzidos a um banco de dados que seja utilizado para a agenda pública. Fica claro ainda que a Central 156 é subaproveitada por parte dos cidadãos e turistas, visto que é um canal oficial de comunicação e, deste modo, requer um posicionamento do poder público sobre os requerimentos realizados, incluindo respostas acerca de ações e decisões, assim como uma devolutiva de qualquer questionamento de interesse público.

4.3 BENS DEMOCRÁTICOS NA AÇÃO PÚBLICA DO TURISMO

Nesta seção foram analisadas a presença dos bens democráticos na ação pública do turismo com base em Smith (2009), a saber: transparência, inclusão, julgamento ponderado e controle social, com o intuito de identificá-los nos meios eletrônicos, bem como analisar de que modo são tratados.

4.3.1 Transparência

A gestão pública transparente requer a garantia e a facilidade de acesso público a informações que deem suporte ao controle social. A transparência também está diretamente ligada à qualidade da informação fornecida e à demonstração de ações e deliberações por parte do setor público para o público interno e o externo.

Deste modo, analisando o trabalho desenvolvido pelo CTUR em sua página no Facebook, pode-se observar que as informações disponibilizadas pelas publicações estão mais voltadas às ações relacionadas ao marketing turístico. Claramente ele segue a proposta de Plano do Governo Municipal que tem como meta posicionar a cidade entre os dez maiores destinos turísticos nacionais e os cinco maiores destinos de eventos.

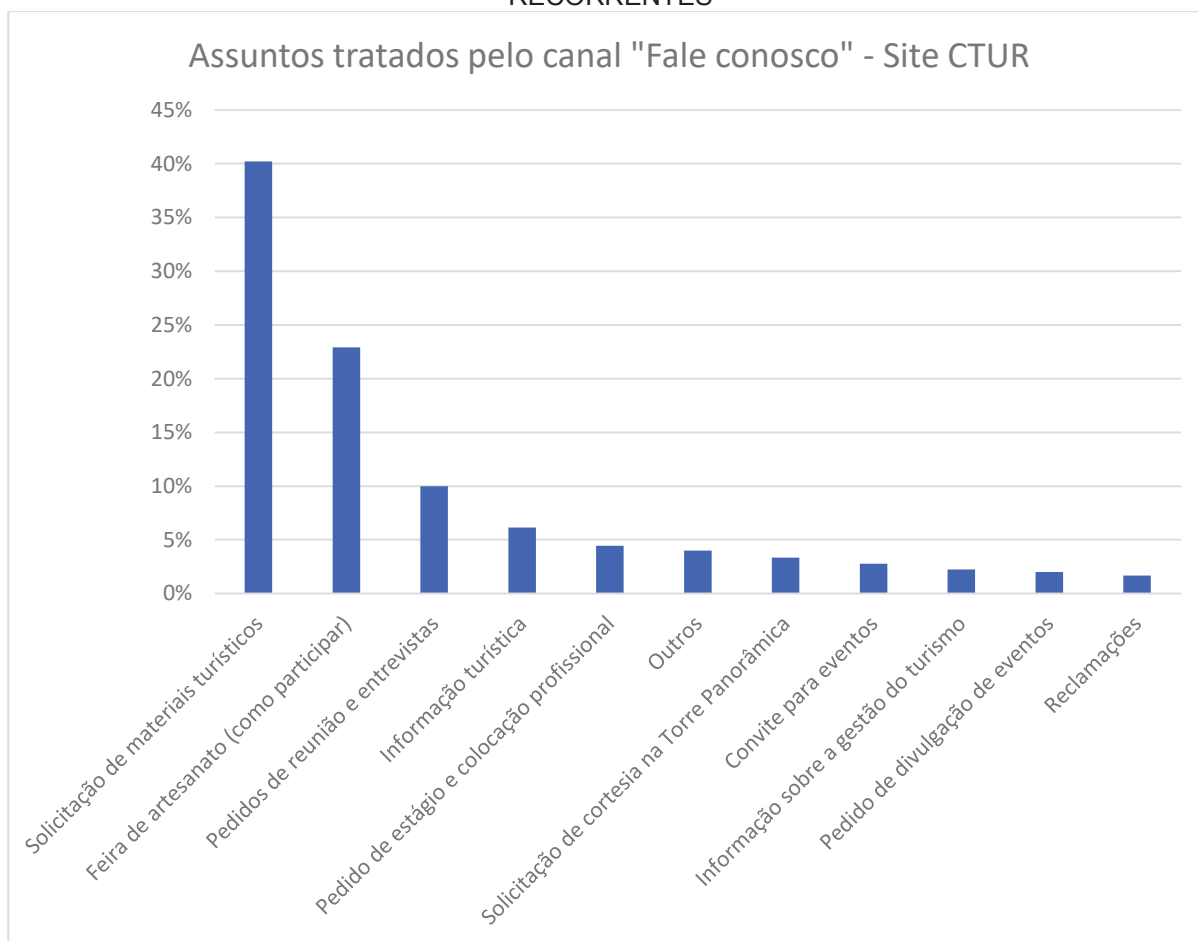
Assim, a transparência enquanto ações e deliberações ficam restritas a uma parcela reduzida de postagens e que demonstram deficiências na qualidade da informação. Por exemplo, ao informar que a Linha Turismo terá dois pontos novos no bairro de Santa Felicidade (SETOR PÚBLICO – JUL/17), a justificativa dada é que “...atenderá melhor o comércio desse importante bairro...”. A informação é superficial, ou seja, não é possível saber quais critérios foram tomados para a decisão, quem de fato será beneficiado, o que isso agrega ao turista, e não há um link para uma notícia que exponha o assunto com mais detalhes.

A transparência na página do CTUR tem clareza naquilo que se propõe a realizar, mas sem a preocupação ou intenção de expor quem decide, como decide, por que decide, e se há alguma forma dos usuários participarem deste processo. Não se trata de ocultação de informações, mas de forma de governar, que não oportuniza um mecanismo institucional para fins de e-democracia.

O site do CTUR está num estágio que pode ser considerado como um entre meio de governo eletrônico e governo aberto, isto porque coloca à disposição do usuário todos os documentos oficiais relevantes. Leis, decretos e planos podem ser acessados com facilidade. As notícias também contribuem para que as ações do órgão sejam acompanhadas. Neste aspecto, as características de governo eletrônico estão presentes na medida em que o site oferece uma gama de informações e prestação de serviços aos usuários. Logo, a qualidade destas informações possibilita um controle social mais apurado. Todavia, os aspectos relativos à participação cidadã são praticamente inexistentes, resumindo-se ao canal “Fale conosco” que é de fato o único meio de interação permitido pelo portal do CTUR.

Neste canal os principais assuntos tratados estão dispostos no gráfico a seguir. Os dados foram coletados por meio de acesso direto do pesquisador aos e-mails do CTUR, em virtude de ser servidor público deste órgão.

GRÁFICO 2: INTERAÇÕES NO CANAL “FALE CONOSCO” DO CTUR POR TEMAS RECORRENTES



FONTE: O autor (2018)

Após a solicitação de materiais turísticos, o segundo maior tema de incidências está voltado ao trâmite legal para que o artesão tenha a possibilidade de ingressar em uma das feiras de artesanato da cidade. O poder público tem as respostas de certo modo padronizadas, indicando aos usuários que busquem conhecer e acessar os editais, façam inscrições e participem dos processos seletivos.

A página da Prefeitura no Facebook, por sua vez, no que diz respeito à transparência no turismo, não difere muito das publicações do CTUR. No caso da Prefs, há algumas postagens sobre a revitalização de locais de interesse turístico. Como exemplo está a região do Santuário Nossa Senhora de Guadalupe, situado no centro da cidade, que após debates realizados no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC (SETOR PÚBLICO – ABR/17), pretende, por meio de projeto, transformá-la num pólo de turismo religioso nacional a partir de uma parceria público-privada.

Em outros momentos, as publicações da Prefs no Facebook têm um caráter mais informativo de suas ações, como o trabalho de manutenção e recuperação de estruturas nos parques, com o objetivo de proporcionar aos visitantes melhores experiências (SETOR PÚBLICO – JAN/17), e como os novos parques ajudam a conter cheias (SETOR PÚBLICO – FEV/16). A divulgação de editais públicos, o resgate e a importância do patrimônio cultural e as ações relacionadas ao Natal da cidade são outras formas mais frequentes de transparência observadas neste trabalho.

Já a Central 156, necessariamente, exige uma resposta formal da Prefeitura – por meio de seus atendentes – para cada protocolo gerado. Deste modo, a transparência se torna mais evidente. A exemplo, o cidadão 24 solicitou em novembro de 2017 - conclamando a Lei de Acesso à Informação – o custo de implantação de uma árvore de natal no bairro Centro Cívico. A resposta concedida foi que a viabilização da árvore foi por meio de um dos patrocinadores do projeto Luz dos Pinhais – Natal de Curitiba, sendo o custo zero para a administração municipal (SETOR PÚBLICO – NOV/17). Ainda acrescenta as especificações de consumo que a árvore geraria, único custo de fato ao município.

4.3.2 Inclusão

A inclusão como presença e voz dos cidadãos nos canais pesquisados apresenta uma peculiaridade bastante clara. Em nenhum momento o cidadão tem sua liberdade de colocação de sugestões, reclamações e reivindicações cerceada. Sendo assim, o ambiente envolto nos diversos canais é condizente com o processo democrático. Por outro lado, a presença não é tão efetiva, o que decorre dos modelos de cada canal de comunicação, bem como da forma de condução, abertura ou mesmo do estímulo à participação.

Tal como fora mencionado anteriormente, os moldes de publicações da página do CTUR no Facebook, explorando sobretudo promoção e eventos, não estimulam um debate de ideias com o propósito de composição de agenda pública.

Essa exclusão do debate pode influenciar o posicionamento dos cidadãos ou turistas a serem mais incisivos ao reclamarem: “Turista que vier em família (casal e 3 filhos) vai gastar 200,00. Acho absurdo (CIDADÃO 25 – JAN/16)”; “Pena que nem tudo está tão bem cuidado ou limpo. A gente leva as visitas, todo orgulhoso, mas,

quando chega, fica-se até com vergonha por causa do descaso (CIDADÃO 26 – DEZ/16)". Contudo, excluídas as expressões de descontentamento, não há proposições consistentes que gerem assunto para agenda pública.

O site do CTUR apresenta o canal “Fale Conosco” como opção para assuntos gerais, somado aos e-mails dos departamentos do órgão para assuntos específicos. Como demonstrado pelo gráfico de ocorrências, percebe-se que a inclusão enquanto presença e voz é reduzida. Especialmente os temas que tratam de feiras de artesanato, pedidos de colocação profissional, divulgação de eventos e solicitação de reuniões denotam um interesse mais pessoal do que coletivo. Pouco material deste universo se aproveita para uma discussão mais ampla acerca do turismo na cidade.

A página da Prefs, pelo número de seguidores e exposição que possui, notoriamente, tem uma presença mais incisiva da população. Neste caso, a presença e a voz aparecem em posicionamentos, reclamações e sugestões, porém o poder público não se coloca de uma maneira afirmativa para levar em consideração os assuntos gerados a partir desses diálogos.

Invariavelmente, as sugestões colaborativas dos usuários têm somente um aceno de agradecimento pela colaboração por parte do poder público, nada que remeta a um processo de incorporação das ideias ou, ao menos, de encaminhamento de discussão sobre o tema.

4.3.3 Julgamento ponderado

Este bem democrático está associado à apreensão de aspectos técnicos e das visões dos outros participantes. Também se insere na questão da clareza de linguagem, da mensagem transmitida pelo poder público e da comunicação que ocorre em seguida. A compreensão do tema tratado é fundamental para a conjuntura do diálogo que se forma, resultando no que se espera do julgamento ponderado dos cidadãos e turistas.

Neste aspecto, em virtude das publicações do CTUR no Facebook serem, em sua maioria, objetivas, a linguagem se torna bastante simples. Embora as discussões não sejam estimuladas, pelo menos no que se refere a debate de ideias, não existe um despropósito nas interações dos usuários ou um entendimento equivocado daquilo que se queria informar, como na fala a seguir:

Pena que a Prefeitura de Curitiba parou de fazer as campanhas educativas mais intensas assim a população, que está crescendo, estão se esquecendo. Até lixo na rua, coisa rara por aqui, estamos vendo cada dia mais. (CIDADÃO 28 – MAI/17).

O julgamento ponderado não foi identificado no site do CTUR e na Central 156. Como são canais de comunicação diretos – ainda que a Central 156 torne os dados públicos – não há interatividade em grupo, apenas uma via dupla entre emissor e receptor das mensagens.

A página da Prefs no Facebook, por sua vez, gera um debate mais sincronizado e focado entre os usuários. A exemplo, a publicação já citada sobre o projeto de revitalização do Santuário Nossa Senhora de Guadalupe para se tornar um pólo turístico, gerou protestos incisivos dos cidadãos:

Se o estado é laico, não deveria usar recursos para favorecer os rituais de uma religião específica (CIDADÃO 29 – ABR/17).

Esse monte de muro vai agravar ainda mais o problema da violência. concordo que lá deve ter uma intervenção, mas esse projeto é horrendo. (CIADADÃO 30 – ABR/17).

Um projeto como esse deveria ser discutido e não simplesmente apresentado. (CIDADÃO 31 – ABR/17).

Queremos concurso de projetos de arquitetura! (CIDADÃO 32 – ABR/17).

O setor público, por sua vez, apenas apresenta suas razões: “(...) a renovação da área, com terminais turístico e de transporte, estacionamento e área de shopping, vai preparar a região para receber um grande contingente de pessoas com a transformação do local em santuário nacional. O local será mais seguro e terá mobilidade” (PODER PÚBLICO – ABR/17).

Tal como este exemplo citado, outras publicações geram debates similares de diferentes temas. Ocorre, no entanto, que estas discussões não produzem conteúdo diretamente relacionado a políticas públicas, visto que se restringem a uma reclamação ou reivindicação do cidadão, seguida de uma justificativa do poder público para aquela ação, obra, projeto ou atividade.

4.3.4 Controle social

O controle social como mecanismo de influência sobre as decisões acerca de ações, deliberações, elaboração e formulação de políticas públicas, é o bem

democrático mais frágil entre os estudados nesta pesquisa. Embora tenha um início promissor, partindo da transparência o processo democrático, e que permite a inclusão de maneira ampla, o controle social fica destituído de instrumentos que lhe proporcionem sustentação para acompanhamento e fiscalização do poder público. Desta forma, um dos objetivos caracterizados na perspectiva do governo aberto, o combate à corrupção, também fica, de certo modo, inconsistente.

Ambas as páginas de Facebook, administradas pelo CTUR e pela Prefs, não possuem ferramentas que possibilitem ao usuário um monitoramento de determinada situação. São instrumentos importantes de comunicação, mas não têm a pretensão de atuar como um meio de controle social. Isso fica evidente pelas respostas a determinados assuntos, em que a recomendação da prefeitura ao cidadão é que registre um requerimento na Central 156 para que, desta forma, tenha uma oficialização do seu pedido e, conseqüentemente, receba um retorno de sua demanda.

O site do CTUR, assim como as páginas no Facebook, não se mostra como um mecanismo de controle social adequado. Em parte, pela natureza dos temas que ali são colocados, e também por convergir ao já exposto sistema emissor-receptor em mensagem direta.

Logo, entre todos os meios, a Central 156 é o mais eficiente neste quesito, uma vez que gera um protocolo de atendimento pelo qual o requerente terá uma resposta oficial e pública de sua contestação, sugestão ou elogio, e revela a capacidade de atendimento e a visão do poder público em torno dos requerimentos. Para cada situação há uma ação e/ou resposta específica. Assim, o controle social existe na medida em que possibilita ao usuário visualizar se o requerimento foi atendido ou não, mas fica longe de uma discussão política sobre temas mais amplos.

Diante disso, a presença de bens democráticos no uso dos meios eletrônicos na ação pública do turismo em Curitiba é baixa. Dadas as informações apresentadas, as características de governo eletrônico são mais presentes, com um viés mais voltado à prestação de serviços públicos.

Quadro 3 – Bens democráticos contemplados nas páginas de Facebook.

Bens democráticos	Facebook Prefs	Facebook CTUR
Transparência	Ações do poder público; publicidade de editais.	Idem Facebook Prefs.
Inclusão	Presença irrestrita, exceto por dificuldade de acesso dos participantes; voz sem censura, mas pouco ouvida.	Idem Facebook Prefs.
Julgamento ponderado	Linguagem simples; pouco debate.	Não se aplica.
Controle social	Não se aplica. Direcionamento à Central 156	Idem Facebook Prefs.

Fonte: O autor (2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição dos métodos convencionais de prestação de serviços públicos que, até o advento das TICs, era restrito a contatos pessoais ou telefônicos, passou por um processo de transição para meios digitais, ao que foi caracterizado como governo eletrônico. Porém a necessidade de ampliar a publicidade de atos públicos, bem como o diálogo com os agentes envolvidos, associada aos movimentos de redemocratização e a disseminação das TICs, elevou esta discussão para os conceitos de governo aberto e de e-democracia.

O exercício da democracia não observou, necessariamente, uma reinvenção na sua essência ou em seus valores, mas passou a dispor de outras formas de abordagem. Assim, a e-democracia surge como uma inovação, na medida em que permite novas maneiras de participação. Os bens democráticos, que nesta pesquisa foram destacados como transparência, inclusão, controle social e julgamento ponderado, têm uma nova perspectiva de uso que se aproxima das práticas de governo aberto, que por sua vez também preconizam a transparência, a fim de fortalecer o controle social, resultando no combate à corrupção, elevando o poder de participação cidadã nas tomadas de decisão do poder público.

Este estudo propôs a associação destes fatores, com o fito de compreender a ação pública do turismo sob a ótica do governo aberto e da e-democracia, a partir de um estudo na cidade de Curitiba, PR. A pesquisa trouxe contribuições ao turismo de temas que têm ganhado cada vez mais relevância, já sendo explorados em outras áreas do conhecimento científico.

Nas análises apresentadas, pôde-se notar que a interação é superficial. Na análise da atuação do setor público local no Facebook não observou nenhuma efetiva resposta do poder público que apontasse para soluções práticas – exceto o encaminhamento à Central 156 –, nem sinalização de que algum assunto seria levado em consideração no futuro. Logo, os bens democráticos estão presentes nos meios eletrônicos, porém, o grau de efetividade ainda é baixo.

As principais razões que podem ser apontadas para esta asserção são: a dificuldade de implementação dos elementos apontados pelos usuários, o foco de trabalho da gestão municipal e o conhecimento sobre como utilizar as ferramentas para a participação e conseqüentemente para a formação da agenda.

A dificuldade de implementação dos elementos apontados pelos usuários diz respeito principalmente à carência de recursos financeiros. Em relação ao conhecimento, a implementação passa por recursos tecnológicos que possam dar as respostas necessárias, o que envolve a melhoria do uso destas ferramentas, passando pela linguagem, comunicação e clareza da mensagem que a torna efetiva.

A segunda afirmação, sobre o foco de trabalho da gestão municipal, é mais evidente quando o poder público prioriza expor em publicações, postagens e notícias assuntos ligados à promoção do turismo como destino e, ao mesmo tempo, os eventos como uma forma de atrair visitantes. Esse comportamento claramente está alinhado com o plano de governo municipal para a área de turismo.

Assim, no que tange a ação pública do turismo, há pouca abertura para o diálogo, muito em função da condução feita pelo poder público que não exclui e nem cria um ambiente favorável ao debate. Quando ocorre uma discussão em relação a determinado assunto, não se observa um posicionamento do poder público no sentido de contemplar opiniões e sugestões de cidadãos e turistas na composição da agenda. Da mesma forma, em relação a reivindicações e reclamações, a Central 156 é indicada para a resolução de problemas pontuais. Como o sistema é de mensagem direta, acaba por afastar o debate, pois o mecanismo não tem este desenho institucional, sem demérito a sua funcionalidade.

Cabe ressaltar, no entanto, que a Central 156 é subaproveitada por parte dos cidadãos, visto que é um canal oficial de comunicação, no qual poderia haver um conteúdo mais rico, diversificado e propositivo. Inclusive questionamentos dos cidadãos sobre qualquer assunto de interesse público pode ser feito por este canal, obrigando o poder público a dar respostas conclusivas. A maioria das demandas identificadas são para fiscalização (estacionamento irregular, vigilância sanitária, poluição sonora), pedidos de implantação de melhorias ou intervenções urbanas (sanitários, ruas) e reclamações acerca do atendimento de feirantes, motoristas e cobradores da Linha Turismo.

Assim, é possível afirmar que as ferramentas pesquisadas não podem ser caracterizadas como inovações democráticas e atendem poucos aspectos condizentes com as iniciativas de governo aberto. O site do CTUR e a Central 156 têm presentes os elementos de governo eletrônico, com a prestação de serviços sendo evidenciada. As páginas de Facebook da Prefs e do CTUR estão avançando além do governo eletrônico, ou seja, contemplam parcialmente os bens democráticos

e, portanto, o governo aberto. Elas ampliaram a transparência, permitindo um controle popular um pouco mais apurado, mas ainda são frágeis nestes aspectos e, principalmente, na inclusão e no julgamento ponderado.

Com isso, o presente estudo demonstrou a carência democrática nestes processos, não apenas para atender uma tendência mundial de governo aberto e e-democracia, mas também de aproveitamento dessas ferramentas tecnológicas para a otimização da gestão pública, ou seja, foi ao cerne das questões mais relevantes para a população, com uma agenda de governo alinhada ao interesse público.

É válido mencionar também que a transição de gestão municipal estabeleceu mudanças estruturais e de foco em plano de governo, o que se pode perceber por meio das postagens do Facebook. Contudo, aparte das diferenças de visão, as transformações analisadas pelo objeto de estudo deste trabalho não foram notadas de maneira significativa.

Os temas tratados nesta pesquisa são bastante recentes, com origens que pouco transcendem uma década e, naturalmente, carecem de amadurecimento e aperfeiçoamento. As pesquisas que têm surgido neste meio são, em geral, focadas em objetos específicos de análise, portanto a conjunção de temas que possuem pontos em comum, mas que em geral são discutidos separadamente, a saber, governo eletrônico, governo aberto, e-democracia e bens democráticos foram um desafio neste estudo.

Concomitantemente, não há modelos de análise pré-concebidos, especialmente quando se almeja tratar do turismo enquanto fenômeno social dentro desta temática, o que torna o estudo de certo modo pioneiro, mas com riscos mais elevados por ser um campo complexo e imerso em variáveis que o influenciam.

Por fim, o tempo pode ser considerado um limitador, visto que a grande quantidade de dados, que precisa de tratamento baseada em critérios bem definidos, requer mais análise e depuração.

É possível afirmar que o uso das TICs abriu caminho para o governo eletrônico e sua evolução a governo aberto e e-democracia, ou seja, estamos vivenciando a construção de um cenário irreversível. À medida que os governos começarem a compreender e exercer o novo papel a que são desafiados no ambiente deste século, a cultura de participação e engajamento popular se acentuarão gradativamente, promovendo um campo fértil de pesquisa e propício para o estudo dos fenômenos que o envolvem.

A e-democracia, tal como Smith (2009) aponta, não ocorre, necessariamente, no meio virtual, mas faz uso de ferramentas tecnológicas para ampliar as formas de participação. Deste modo, a tendência do futuro indica que a e-democracia será expandida para assembleias populares, consultas públicas, discussões e tomadas de decisão democráticas, e muitas outras possibilidades que surgirão. Assim, as pesquisas futuras poderão se ocupar em compreender estas inovações, as motivações e os interesses dos participantes, o que lhes incentiva e o que lhes inibe, além de contribuir para que o exercício da cidadania, cada vez mais presente na vida cotidiana das pessoas.

Da mesma forma, as características inerentes ao governo aberto podem ser estudadas em suas diferentes vertentes, visando identificar se o controle social de fato colabora à redução da corrupção; quais deficiências estão ligadas ao julgamento ponderado e de que maneira isto pode ser minimizado; se existe um modelo pelo qual a transparência possa ser seguida para que tenha efetividade nos resultados a que se propõe; qual o estágio da inclusão nos processos democráticos, por seus vários pontos de vista, relacionados a questões sociais ou econômicas, por deficiências físicas, motoras ou intelectuais, ou ainda por barreiras geracionais.

Em termos teóricos a pesquisa aponta que o turismo ainda está num estágio incipiente no que se refere a governo aberto e e-democracia. Logo, as pesquisas futuras podem contribuir para o desenvolvimento da área, por exemplo, pela análise dos planos de ação brasileiros para OGP na perspectiva da inserção do turismo nesta dinâmica de desenvolvimento social e econômico.

Os bens democráticos oferecem uma possibilidade de aprofundamento de estudo por segmentação, como a exemplo, a inclusão, que pode ser pesquisada sob a ótica da acessibilidade e da pessoa com deficiência, que no Brasil já observa, ao menos em tese, significativos avanços em legislação, especialmente por meio da Lei Brasileira de Inclusão (LBI) – n. 13.146/2015 – também denominada de Estatuto da Pessoa com Deficiência. Considerando que o MTUR já trabalha com o viés de turismo acessível, este segmento carece de estudos para o seu desenvolvimento.

Pesquisas futuras também poderão se ocupar em compreender as motivações e interesses dos turistas, o que lhes incentiva e o que lhes inibe a participar pelos canais. Pode-se aventar ainda, que outras variáveis – não estudadas nesta pesquisa – eventualmente exerçam influências neste aspecto, como por exemplo, o tempo dos usuários para dedicarem-se a debates na internet, saindo de

suas rotinas, a cultura de participação dos cidadãos na política e o grau de confiança nas instituições.

Em termos práticos, essa dissertação contribuiu para dar visibilidade no campo da democracia no turismo. Hoje esta participação nos processos decisórios se restringe, basicamente, ao poder público e à iniciativa privada por meio de representação em conselhos de turismo. Logo, o tema aqui discutido propõe a inclusão de um grupo mais amplo de agentes, envolvendo também a comunidade e os turistas. Em paralelo, ao trazer à luz o panorama do uso dos meios eletrônicos no âmbito da democracia no turismo, oportuniza aos gestores públicos locais uma mudança de paradigma no trato desses assuntos, no sentido de aproximar a metodologia de trabalho às tendências mundiais de governo aberto e e-democracia, trabalhando com mais eficácia nas questões que envolvem os bens democráticos e, por conseguinte, tornando a agenda pública condizente com os anseios e necessidades da coletividade.

As propostas apresentadas podem levar a um conhecimento mais apurado que, por conseguinte, contribua para políticas públicas de turismo formuladas de maneira mais democrática.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Cíntia Rejane Möller de. **A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006**. 2007. 426 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2007.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

ATHAYDE JUNIOR; Luiz Sampaio. **A contabilidade como ciência aplicada à questão da distribuição da riqueza – uma discussão preliminar**. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal da Bahia, Salvador: 2010.

BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raul; FRENKEL, David. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

BELLIX, Laila; BURLE, Caroline; MACHADO, Jorge. “Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios”. **Estudios/WorkingPapers**, n. 55-58, GIGAPP. 2017.

BENI, Mario Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BONFIM, Isac de Oliveira Belino; BAHL, Miguel. A cidade de Curitiba - PR/Brasil: o turismo e suas imagens simbólicas. **Cultur: Revista de Cultura e Turismo**, v. 6, p. 72-85, 2012.

BRANDÃO, Pamela de Medeiros; BALDI, Mariana; ALBAN, Marcus. (Des)Centralização da gestão pública do turismo brasileiro: análise da participação dos atores privados no Conselho Nacional de Turismo. **Tourism & Management Studies**, v. 10, n. Especial, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19/9/2017.

BRASIL. Ministério do Turismo. Curitiba é a terceira no turismo de negócios. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/8096-curitiba-%C3%A9-a-terceira-no-turismo-de-neg%C3%B3cios.html>>. Acesso em 05/02/18.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília (DF), v. 57, n. 5, p. 611-614, 2004.

CARDON, Dominique. As mobilizações de indivíduos na internet. In: Ricardo Fabrino Mendonça, Marcus Abílio Pereira e Fernando Filgueiras (org). **Democracia digital**:

publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 287-306, 2016.

CARVALHO, Alan Francisco de. Políticas públicas em turismo no Brasil. **Sociedade e Cultura**, v. 3, n. 1 e 2, p. 97-109, 2000.

CARVALHO, Fabíola Cristina Costa de. Agenda Governamental e Trajetória Institucional do Turismo no Brasil. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, v. 5, n. 1, p. 59-70, 2015.

COOKE, Phil; DE PROPIS, Lisa. A policy agenda for EU smart growth: the role of creative and cultural industries. **Journal Policy Studies**, v. 32, n. 4. 2011.

CORDEIRO, Antonio; MARTINS, Cláudia S. F.; SANTOS, Nilton Bahlis dos; RIBEIRO, Rodrigo Vieira; PETRA, Thiago. Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v.6, n.2, 2012.

CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. Os limites do desenvolvimento e o turismo. **PASOS – Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 1, n. 2, p. 161-171, 2003.

CURITIBA. Lei n. 14.115, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo de Curitiba. Disponível em: <http://www.turismo.curitiba.pr.gov.br/conteudo/legislacao/55>. Acesso: 28/2/2018.

DANTAS, Claudia de Carvalho; LEITE, Josete Luzia; LIMA, Suzinara Beatriz Soares de; STIPP, Marlucci Andrade Conceição. Teoria fundamentada nos dados – aspectos conceituais e operacionais: metodologia possível de ser aplicada na pesquisa em enfermagem. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 17, n. 4, 2009.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de políticas públicas.** São Paulo: Unesp, 2015.

DREDGE, Dianne. Policy networks and the local organisation of tourism. **Tourism Management**, v. 27, n. 2, p. 269-280. 2004

EICHENBERG, Fábio Orlando; PEREIRA, Francielly de Lima. Características normativas de concepção e implementação das políticas territoriais para a atividade turística no estado de Mato Grosso - Brasil. **Turismo y Desarrollo Local**, v. 9, n. 20, p. 1-22. 2016.

FISCHER, Justin. Os limites da sociedade civil no regulamento da vida política. In: Ricardo Fabrino Mendonça, Marcus Abílio Pereira e Fernando Filgueiras (org). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político.** Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 183-202, 2016.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government

Partnership. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.

GARCÍA GARCÍA, Javier. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones Públicas. **Innovar**, v, 24, n. 54, p. 75-88, 2014.

GLASER, Barney; STRAUSS, Anselm. **The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research**. New York: Aldine Publishing Company, 1967.

GOMES, Bruno Martins Augusto. **Política de regionalização do turismo em Minas Gerais: uma análise sob a ótica dos custos de transação**. 108 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras, 2006.

GOMES, Bruno Martins Augusto. **Políticas públicas de turismo: interação empresários-setor público em Curitiba sob a ótica institucional**. 203f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

GOMES, Bruno Martins Augusto; PESSALI, Huáscar Fialho. Turismo em Curitiba, PR: um histórico de sua institucionalização no setor público. **Turismo: Visão e Ação**, v. 19, n. 2, p. 244-269, 2017.

GONZÁLEZ, Maria Velasco. La política turística. Una arena de acción autónoma. **Cuadernos de Turismo**. Universidad de Murcia, n. 27, p. 953-969, 2011.

GONZÁLEZ, Maria Velasco. Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. **PASOS – Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 14, n. 3, p. 577-594, 2016.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 4, 2006.

HALL, Colin Michael. Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 7, n. 3-4, p. 274-289. 1999.

HALL, Colin Michael. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 19, n. 4–5, p. 437-457, 2011.

HENZ, Aline Patricia. **Políticas Públicas de Turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais**. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hotelaria). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2009.

HOFMANN, Andrés; RAMÍREZ-ALUJAS, Alvaro; PEREZNIETO, José Antonio Bojórquez. **La promesa de gobierno abierto**. Chile/México, 2012. p. 119-164.

KINGDON, John. Juntando as Coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

MACHADO, Andrea Ramos; CARVALHO, Cristiane Mafacioli. A sociedade da informação e as transformações no turismo. **Revista Cadernos de Comunicação**, v. 21, n. 1, 2017.

MARTINO, Luís Mauro Sá; ALEIXO, Tayra Carolina. Usos do entretenimento como estratégia de visibilidade política na página da prefeitura de Curitiba no facebook. **Rumores**, v. 10, n. 20, 2016.

MASSUKADO-NAKATANI, Márcia Shizue; TEIXEIRA, Rivanda Meira. Políticas públicas, recursos turísticos e recursos organizacionais: o caso de Foz do Iguaçu, Paraná. **Turismo Visão e Ação**, v. 8, n. 2, p. 201-222, 2006.

MASSUKADO-NAKATANI, Márcia Shizue. Análise comparativa de estratégias qualitativas de investigação: possibilidades para a pesquisa em turismo. **Turismo e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 9-27, 2008.

MASSUKADO-NAKATANI, Márcia Shizue; TEIXEIRA, Rivanda Meira. A Visão Baseada em Recursos na Gestão Pública do Turismo: o caso de Curitiba - PR. **Turismo em Análise**, v. 19, n. 2, p.255-271, 2008.

MATEUS, João Carlos. O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia. **Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review**, v. 6, n. 9, 2008.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. 320p.

MIRANDA, Heitor Marques. **O Facebook enquanto ferramenta no planejamento cultural: uma análise comportamental de interações na página da prefeitura de Curitiba**. 151f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, São Paulo, 2017.

MONTERO, Gregório. Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. In: Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rojas (org.). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto em América Latina Y el Caribe**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, 2017.

MOURA, Rosa. O Turismo no Projeto de Internacionalização da Imagem de Curitiba. **Turismo - Visão e Ação**, v.3, n.9, p.341-357, 2007.

NINO, Carlos Santiago. **La Constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa Editorial. 1996.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: Adão F. de Oliveira, Alex Pizzio e George França (Org.). **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: Editora da PUC Goiás, p.93-99. 2010.

OLIVEIRA, Nathalia Bettoni; MENDES, Conrado Moreira. Facebook e comunicação organizacional: uma análise do modelo de comunicação da prefeitura de Curitiba. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. In: **XX Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sudeste**, Uberlândia, MG, 2015.

OLIVERIO, Marcio Araujo. **Governo aberto: transparência, colaboração e participação na comunicação entre governo e cidadão**. 105 f. Dissertação (Mestrado em Processo Comunicacionais) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2012.

Open Government Partnership (OGP). Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org> > Acesso em: 22/02/2018

PEREIRA, Cássio Avelino Soares. Políticas públicas no setor de turismo. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 7-21, 1999.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública – Rap**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PRIMO, Alex. O aspecto relacional das interações na Web 2.0. In: **XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 2006, Brasília. Anais, 2006.

PUERTAS, Maria Luisa Rendón. La agenda para desarrollo a través del turismo en Perú y su relación con intereses internacionales. **PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 13, n. 3, p. 697-708. 2015.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno abierto) Una vieja idea...**Revista Buen Gobierno**, México, n. 9, 2010.

REZENDE, Denis Alcides; FREY, Klaus. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Eletrônica de Gestão Portuária, Ambiental e de Negócios**, v. 0, p. 1-18, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social, métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SALVATI, Sérgio Salazar (org), **Turismo Responsável – Manual para políticas públicas**. Brasília-DF, WWF-Brasil, 2004.

SCHENKEL, Erica; GARCIA, Fernando Almeida. The 2001 economic crisis in Argentina and its repercussions on tourism policy. **Tourism Today**, v. 15, p. 78-89, 2016.

SCHENKEL, Erica; GARCIA, Fernando Almeida. La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina. **Perfiles Latinoamericanos**, México, v. 23, n. 46, p. 197-221, 2015.

SHONE, Michael; MEMON, Piaraly Ali. Tourism, public policy and regional development: a turn from neo-liberalism to new regionalismo. **Journal Local Economy**, v. 23, n. 4, p. 230-304, 2008.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas. In: Ricardo Fabrino Mendonça, Marcus Abílio Pereira e Fernando Filgueiras (org). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 27-54, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

SMITH, Graham. Democratic Innovations: **Designing Institutions for Citizen Participation**. Cambridge University Press, 2009.

STRAUSS, Anselm Leonard; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAROZZI, Maximiliano. **O que é grounded theory: metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados**. Tradução de Carmem Lussi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e Democracia: Velhos e novos desafios. **Civitas**, PUCRS, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 223-240, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002.

TRAESEL, Francieli Aparecida; MAIA, Naiara Longhi. As estratégias de polidez da prefeitura de Curitiba no facebook. **Revista Comunicando – Os Novos Caminhos da Comunicação**, v. 4. p. 117-132, 2015.

TYLER, Duncan; DINAN, Claire. The role of interested groups in England's emerging tourism policy network. **Journal Current issues in tourism**, v. 4, n. 2-4, p. 210-252, 2010.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, n. 1, 2010.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-30, 1996.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v.7, 2011.

APÊNDICE A – DECLARAÇÃO DE GOVERNO ABERTO



Declaração de Governo Aberto

Setembro de 2011

Como membros da Parceria para Governo Aberto, comprometidos com os princípios salvaguardados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e em outros instrumentos internacionais aplicáveis relacionados aos direitos humanos e à boa governança:

Reconhecemos que as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes;

Reconhecemos que os países encontram-se em estágios diferentes em seus esforços para promover a abertura no governo e que cada um de nós busca uma abordagem coerente com nossas prioridades e circunstâncias nacionais e as aspirações de nossos cidadãos;

Aceitamos a responsabilidade de aproveitar este momento para fortalecer nosso empenho em promover a transparência, lutar contra a corrupção, dar poder aos cidadãos e dominar o poder das novas tecnologias para tornar o governo mais efetivo e responsável;

Defendemos o valor da abertura em nosso compromisso com os cidadãos para aperfeiçoar os serviços, gerir os recursos públicos, promover inovação e criar comunidades mais seguras; aderindo aos princípios de governo aberto e transparente com a intenção de atingir maior prosperidade, bem-estar e dignidade humana em nossos próprios países e num mundo cada vez mais interconectado;

Juntos, declaramos nosso compromisso de:

Aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais. Os governos coletam e retêm informações em nome das pessoas e os cidadãos têm o direito de buscar informações sobre atividades governamentais. Comprometemo-nos a promover o acesso

crescente a informações e divulgação de atividades governamentais em todos os níveis de governo. Comprometemo-nos a intensificar nossos esforços de coletar e publicar sistematicamente dados sobre os gastos e o desempenho governamentais relativos a serviços e atividades essenciais. Comprometemo-nos a fornecer informações valiosas de maneira proativa, entre as quais dados básicos, de forma oportuna, em formatos fáceis de localizar, compreender e utilizar, e que facilitem a reutilização. Comprometemo-nos a disponibilizar o acesso a soluções eficazes quando as informações ou seus registros correspondentes sejam incorretamente negados, inclusive através de fiscalização eficaz do processo de recurso. Reconhecemos a importância de normas transparentes para promover o acesso da sociedade civil às informações públicas, bem como para facilitar a interoperabilidade dos sistemas de informação. Comprometemo-nos a pedir a opinião pública para identificar as informações que lhes sejam de maior valia e prometemos levar tal opinião à máxima consideração.

Apoiar a participação cívica. Prezamos a participação pública de todos, igual e indiscriminadamente, no processo de tomada de decisões e formulação de políticas. A participação pública, incluindo-se integralmente a das mulheres, aumenta a eficácia dos governos, que se beneficia do conhecimento e ideias das pessoas e de sua capacidade de fiscalização. Comprometemo-nos a tornar a formulação de políticas e a tomada de decisões mais transparente, criando e usando canais para requisitar a opinião pública e aprofundando a participação pública na elaboração, monitoramento e avaliação das atividades governamentais. Comprometemo-nos a proteger a capacidade das organizações sem fins lucrativos e da sociedade civil de operar de forma coerente com nosso comprometimento à liberdade de expressão, associação e opinião. Comprometemo-nos a criar mecanismos para permitir maior colaboração entre os governos e as organizações e empresas da sociedade civil.

Implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as nossas administrações. O governo que presta contas exige altos padrões éticos e códigos de conduta para seus funcionários públicos. Comprometemo-nos a ter políticas, mecanismos e práticas fortes contra a corrupção, garantindo a transparência na gestão do dinheiro público e das aquisições públicas e fortalecendo o estado de direito. Comprometemo-nos a manter ou a instituir um sistema jurídico para tornar públicas as informações sobre rendimentos e bens de altos funcionários públicos. Comprometemo-nos a promulgar e implementar leis de proteção a autores de denúncias. Comprometemo-nos a disponibilizar ao público informações relativas às atividades e à eficácia de nossas organizações de prevenção e aplicação da lei em matérias referentes à corrupção, bem como procedimentos para recorrer a tais organizações, respeitando a confidencialidade de informações específicas de segurança pública. Comprometemo-nos a intensificar os elementos dissuasivos contra subornos e outras formas de corrupção nos setores público e privado, bem como a compartilhar informações e conhecimento.

Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas. As novas tecnologias oferecem oportunidades para a troca de informações, participação pública e colaboração. Pretendemos dominar tais tecnologias para tornar públicas as informações a fim de possibilitar sua compreensão pelo povo sobre as atividades de seu governo e para influenciar decisões. Comprometemo-nos a criar espaços online acessíveis e seguros como plataformas para prestar serviços, cativar o público e compartilhar informações e ideias. Reconhecemos que o acesso igualitário e fácil à tecnologia representa um desafio e comprometemo-nos a buscar conectividade crescente online e móvel, enquanto também identificamos e promovemos o uso de mecanismos alternativos para participação cívica. Comprometemo-nos a atrair a sociedade civil e a comunidade empresarial para que identifiquem práticas eficazes e abordagens inovadoras para alavancar novas tecnologias que capacitem as pessoas e fomentem transparência no governo. Reconhecemos também que o crescente acesso à tecnologia implica o apoio à capacidade do governo e dos cidadãos de utilizá-la. Comprometemo-nos a apoiar e a desenvolver o uso de inovações tecnológicas tanto por funcionários públicos como por cidadãos. Entendemos também que a tecnologia representa um complemento para informações claras, acessíveis e úteis, não um substituto.

Reconhecemos que o governo aberto é um processo que exige compromisso contínuo e prolongado. Comprometemo-nos a notificar publicamente as ações tomadas para levar a cabo esses princípios, a consultar o público sobre sua implementação e a renovar nosso compromisso à luz de novos desafios e oportunidades.

Prometemos dar o exemplo e contribuir para o avanço do governo aberto em outros países através do compartilhamento de melhores práticas e conhecimento e da tomada de compromissos expressados nesta declaração de forma voluntária, não obrigatória. Nossa meta é fomentar a inovação e impulsionar o progresso, não definir padrões a serem usados como precondição para a cooperação ou assistência nem para classificar os países. Salientamos que para a promoção da abertura é importante uma abordagem abrangente e a disponibilidade de assistência para apoiar o fortalecimento da capacidade e das instituições.

Comprometemo-nos a adotar estes princípios em nossos compromissos internacionais e a trabalhar para cultivar uma cultura global de governo aberto que dê autonomia aos cidadãos e lhes apresente resultados e avance os ideais do governo aberto e participativo do século XXI.

APÊNDICE B – COLETA DE DADOS DA AGENDA PÚBLICA

[illegible]

APÊNDICÊ C – COLETA DE DADOS DOS BENS DEMOCRÁTICOS

[illegible]